

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

DIOGO HEITOR CÓRDOVA

**OS FUNDAMENTOS DO MODELO DO ESTADO DE PARTIDOS: UM OLHAR A
PARTIR DOS PRECEITOS PARTIDÁRIOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

FLORIANÓPOLIS

2016

DIOGO HEITOR CÓRDOVA

**OS FUNDAMENTOS DO MODELO DO ESTADO DE PARTIDOS: UM OLHAR A
PARTIR DOS PRECEITOS PARTIDÁRIOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Curso
de Graduação em Direito da Universidade Federal de
Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção
do título de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba

FLORIANÓPOLIS

2016

AGRADECIMENTOS

À minha família, sobretudo meus pais, Sebastião e Zenita, pelo amor incondicional e grande exemplo de perseverança e honestidade.

Ao grande prof. Orides Mezzaroba, cuja orientação e obra possibilitaram a confecção deste trabalho.

A todos os meus colegas de faculdade, em especial: Alexandre Moraes, Fábio Benedetti, Jonathan Machado, José Crepaldi, Rodrigo Faresin e Sérgio Silveira, pelas valiosas horas e lições compartilhadas dentro e fora do ambiente acadêmico que, seguramente, serão levadas comigo para toda a vida.

Aos amigos de sempre: Caio Garbelotto, Thiago Costa e Paulo Rosa, pelo imprescindível esteio que me proporcionam com nossa amizade, transcendendo o tempo e os obstáculos que a vida nos impõe.

E, por fim, à minha amada e doce Luiza, por quem alimento o sentimento e os sonhos mais sublimes, e que cuja presença em minha vida me possibilita ser um ser humano melhor a cada dia que passamos juntos.

RESUMO

Com o esgotamento do modelo de representação política liberal fundado na espécie de mandato representativo e, paralelamente, com a crescente inserção dos partidos políticos na dinâmica de formação da vontade política, o mandato adquire cada vez mais contornos partidários, porquanto as organizações partidárias tendem a deslocar o centro decisório político do ambiente parlamentar para o seu interior. A essa realidade chama-se Democracia de Partidos, ou, conforme a matriz teórica alemã, um Estado de Partidos. Dessa forma, para a sua realização, o Estado de Partidos pressupõe alguns elementos fundamentais que devem ser assegurados quando do seu reconhecimento jurídico-constitucional. Considerando a crise de representatividade que caracteriza o atual estágio do quadro político-partidário no Brasil, a adoção de elementos fundamentais do Estado de Partidos permite ampliar as bases legitimadores dos partidos políticos nacionais para que, com isso, se consolide uma verdadeira democracia partidária no Brasil. O objetivo principal deste trabalho é, portanto, a partir dos fundamentos do modelo do Estado de Partidos, lançar um olhar sobre os princípios da Constituição da República Federativa do Brasil referentes aos partidos políticos.

Palavras-chave: Representação política. Partidos. Democracia. Estado. Constituição.

RESUMEN

Con el esgotamiento del modelo de representación política liberal fundado en la especie de mandato representativo y, al mismo tiempo, con la creciente inserción de los partidos políticos en la dinámica de formación de la voluntad política, el mandato adquiere cada vez más contornos partidarios, por cuanto los partidos políticos tienden a desplazar el centro de toma de decisiones políticas del entorno parlamentario a su interior. Esta realidad se llama Democracia de Partidos o, conforme su matriz teórica alemán, uno Estado de Partidos. Por lo tanto, para su aplicación, el Estado de Partidos presupone algunos elementos fundamentales que debe darse a la hora de su reconocimiento legal y constitucional. Teniendo en cuenta la crisis de representación que caracteriza a la etapa actual del sistema de partidos políticos en Brasil, la adopción de los elementos clave del Estado de Partidos permite la ampliación de la base de legitimación de los partidos políticos nacionales para, con eso, consolidar una verdadera Democracia de Partidos en el país. El principal objetivo de este estudio es, por lo tanto, a partir de los fundamentos del modelo del Estado de Partidos, echar un vistazo a los principios de la actual Constitución brasileira reservados para los partidos políticos.

Palabras clave: Representación. Política. Partidos. Democracia. Estado. Constitución.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAP. 1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E MANDATO.....	11
1.1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA.....	11
1.2. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA SOB A ÓPTICA DA TEORIA DO MANDATO.....	17
1.2.1. Mandato Imperativo.....	18
1.2.2. Mandato Representativo.....	20
1.2.3. Mandato Partidário.....	23
CAP. 2. PARTIDOS POLÍTICOS E O ESTADO DE PARTIDOS.....	26
2.1. DEFINIÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	26
2.2. ORIGEM DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	27
2.3. O PARTIDO POLÍTICO COMO AGENTE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL.....	31
2.4. O ESTADO DE PARTIDOS (DEMOCRACIA DE PARTIDOS).....	36
2.4.1. A formação da vontade na dinâmica do Estado de Partidos.....	38
2.4.2. Mandato comissionado e fidelidade partidária.....	40
CAP. 3. O PARTIDO POLÍTICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	43
3.1. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PARTIDO POLÍTICO NO BRASIL.....	43
3.2. ASPECTOS INICIAIS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	51
3.3. O REGIME CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS A PARTIR DA CF/88.....	56
3.3.1. A liberdade partidária e a criação de partidos.....	57
3.3.1.1. <i>Caráter nacional</i>	59
3.3.1.2. <i>Proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes</i>	64
3.3.1.3. <i>Prestação de contas à Justiça Eleitoral</i>	65
3.3.1.4. <i>Funcionamento parlamentar de acordo com a lei</i>	70
3.3.2. Natureza jurídica e garantias constitucionais dos partidos políticos.....	74

3.3.2.1. <i>Autonomia partidária</i>	75
3.3.2.2. <i>Coligações partidárias</i>	78
3.3.2.3. <i>Fidelidade e disciplina partidárias</i>	79
3.3.2.4. <i>Recursos financeiros e acesso à mídia</i>	91
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS	101

INTRODUÇÃO

A realidade democrática atual não só comporta os partidos políticos no cerne da sua estrutura: eles se tornaram indispensáveis à realização do princípio democrático. Com efeito, a democracia brasileira dos dias atuais é uma democracia representativa *com* partidos.

Com a gradativa inserção dos partidos na dinâmica de formação da vontade política, toma forma o seu processo de constitucionalização – consolidado no tratamento constitucional e também infraconstitucional conferido ao partido político de modo a reconhecer a sua vital importância para a formação da vontade estatal e garantir seu funcionamento dentro da ordem jurídica. Em decorrência desse processo de constitucionalização, a conferência de certas garantias aos partidos políticos permite que eles realizem a sua máxima potencialidade e, assim, o mandato tende a assumir contornos definitivamente partidários. Nesse contexto, a formação da vontade política se dá exclusivamente a partir da formação das vontades democráticas dos partidos e, por conseguinte, perde-se o caráter representativo da função parlamentar. A essa realidade, chama-se Estado de Partidos (conforme a origem alemã do termo, *Parteienstaat*), também designada por Democracia *de* Partidos.

Considerando a experiência política brasileira, marcada por períodos de supressão da democracia por regimes autoritários que, para a sua conveniência, manipularam o quadro político-partidário do país, pode-se afirmar que o Brasil sofre uma crise de representatividade por, justamente, não ter uma tradição democrática. A intervenção estatal na criação e funcionamento dos partidos políticos impediu que eles se tornassem legítimos portavozes do povo.

A relevância do tema se justifica, portanto, em razão da urgência de se assegurar a participação popular na formação da vontade política, uma vez que o povo não se sente efetivamente representado no estágio atual da democracia brasileira. O mandato representativo, fundamento da representação política liberal, mostra-se insuficiente para garantir a efetiva participação popular na formação da vontade estatal. Exemplo disso foram as manifestações populares que tomaram as ruas do país nos últimos anos clamando por maior representatividade política: notoriamente apartidárias, as manifestações se apresentaram inclusive de forma hostil aos partidos políticos.

O objeto deste estudo é, portanto, o regime constitucional a que subordina o Partido Político no Brasil, tendo como referencial os fundamentos do modelo do Estado de Partidos.

A partir disso, a grande questão sobre a qual este estudo se voltará é: É possível a passagem

de uma Democracia *com* Partidos para uma Democracia *de* Partidos a partir do que reserva a atual Constituição Federal em relação aos partidos políticos? Desse questionamento decorrem outros cujas respostas este estudo também pretende conferir: Como a representação da vontade política se desenvolveu ao longo da história e a partir de que momento os partidos políticos passaram a fazer parte dessa dinâmica representativa? Qual seriam os elementos fundamentais de um verdadeiro Estado de Partidos? A nossa atual Constituição Federal confere mecanismos para que esses elementos se desenvolvam na nossa realidade política?

Para sanar tais questões, o presente estudo monográfico, utilizando-se do método dedutivo e a partir do resultado de pesquisa bibliográfica, jurídico-constitucional e jurisprudencial, dividir-se-á em três capítulos, além da Conclusão, a saber: 1) Representação política e mandato; 2) Partidos Políticos e o Estado de Partidos; 3) O Partido Político na Constituição Federal de 1988.

O primeiro capítulo dedica-se a analisar, em um primeiro momento, ainda que de maneira breve, a origem da representação política e a sua relação com a democracia, trazendo, nesse contexto, as pioneiras definições de Hobbes acerca da representação política. Ato contínuo, ainda no primeiro capítulo, o trabalho passará a abordar a representação sob a óptica da Teoria do Mandato, e, a partir daí, a evolução das três espécies de mandato identificadas ao longo da história. Esse tópico se mostra de fundamental importância para este estudo monográfico, à medida em que ilustrará como o mandato imperativo perde seu espaço no fim da Idade Média, quando se estabelecem definitivamente as estruturas parlamentares na Europa Ocidental e toma forma a espécie de mandato representativo – que, ainda hoje, é a matriz de muitos sistemas políticos ao redor do mundo. A parte final deste capítulo cuidará, por fim, de analisar a gradual passagem do mandato representativo ao mandato partidário, ao passo em que um novo fenômeno toma parte no cerne da representação política: os partidos políticos.

Dessa forma, o segundo capítulo abordará a definição para, em momento seguinte, examinar a origem dos partidos políticos. A partir da análise da sua origem, se possibilitará o exame do papel dessas organizações – tendo como referência sua concepção como agente da transformação social – o que conferirá o subsídio para que, enfim, entremos ao item mais relevante deste capítulo: o Estado de Partidos. Nesse tópico, será introduzido o Estado de Partidos, analisando os pontos mais relevantes da teoria, como a forma como o processo de formação da vontade política se forma naquele modelo e, em decorrência desse processo de formação da vontade, seus corolários lógicos mais importantes: mandato comissionado e fidelidade partidária.

O último capítulo, enfim, trará o regime constitucional dado aos partidos políticos pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Em um momento introdutório, abordar-se-á o processo de constitucionalização dos partidos políticos do período colonial até a

Constituição de 1988, a fim de ilustrar – ainda que de maneira superficial – o cenário político-partidário brasileiro, com o foco na liberdade partidária. Ato contínuo, entra-se à estrutura da Constituição Federal de 1988, elencando preliminarmente alguns preceitos da representação política para, enfim, adentrar à parte final do desenvolvimento deste estudo, responsável, portanto, de, a partir dos fundamentos do modelo teórico do Estado de Partidos, lançar um olhar sobre os preceitos partidários da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e dos desdobramentos que tais preceitos recebem a partir da regulamentação realizada pela legislação ordinária e da interpretação judicial acerca do tema. A partir desse estudo, realizar-se-á conclusões parciais nos pontos mais relevantes ao tema – conclusões estas que também serão lançadas, de forma mais consistente, na Conclusão, parte final deste trabalho.

CAPÍTULO I – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E MANDATO

Este capítulo inaugural tem como escopo traçar um perfil evolutivo da representação política e das formas de mandato político que se desenvolveram ao longo da história. Assim, inicialmente, abordar-se-á a relação entre a representação política e a própria democracia, como se verá adiante.

1.1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA

O autor espanhol García-Pelayo entende que a democracia nada mais é do que tentativa de alcançar o ideal de igualdade, além de resposta à questão de quem é o sujeito do poder estatal, isto é, quem exerce as funções do Estado¹.

Bobbio, por sua vez, define um regime democrático como “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”².

Para Kelsen, a democracia se dá a partir da transformação das ideias de liberdade e igualdade em princípios da organização social e estatal, tendo o conceito de liberdade sofrido uma alteração semântica dentro da lógica democrática, sendo entendido como “autodeterminação política do cidadão, como participação do próprio cidadão na formação da vontade diretiva do Estado”³.

Observe-se que, embora seja notória a forma como a representação política se torna vital ao funcionamento da sociedade contemporânea, nenhuma das definições de democracia acima contempla tal instituto.

Com efeito, a representação política não existia na Democracia Ateniense Clássica, instaurada por Clístenes em 508 a. C., pois na Pólis grega operou o princípio da identidade ou autogoverno mediante a democracia direta. Pois bem, se os gregos viviam satisfeitos com o regime de governo realizado diretamente pelo povo, porque a representação política se tornou vital para o desenvolvimento dos regimes democráticos modernos? A resposta vem a cargo de Bobbio:

A democracia direta, ou seja, aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia, é uma reminiscência histórica ou uma curiosidade folclórica. Hoje nenhum Estado pode adotá-la, já que não é possível reunir milhões de cidadãos, freqüente e quase diuturnamente, para que resolvam os problemas comuns. Sem se falar na incapacidade de que sofre esse povo de compreender os problemas técnicos e complexos do Estado-providência⁴.

1 GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. 4. ed. Madrid: Alianza, 1984, p. 169.

2 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 12.

3 KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000., p. 28-29.

4 BOBBIO, *op. cit.*, p. 53.

Nesse sentido, se Montesquieu, por um lado, revela sua visão romantizada (e notadamente liberal) de democracia ao afirmar que o povo, enquanto abstração formada de cidadãos livres dentro de um Estado livre, deveria – idealmente – participar de forma conjunta no poder legislativo, por outro, o iluminista francês atenta que tal participação seria fisicamente “impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos” e que, portanto, a eleição de representantes a fim de realizar as atividades que o povo não pode fazer por si mesmo se torna necessária⁵.

No entender de Montesquieu, a essência do regime democrático encontra-se no pressuposto básico de que o povo seja o soberano, convicção delineada em sábias palavras: “Quando, na República, o Povo no seu todo tem o poder soberano, é uma democracia”. Para o clássico autor francês, ao eleger os seus representantes, o povo aliena parte da sua soberania, movido, sobretudo, pela confiança que deposita nos seus escolhidos, uma vez que “o Povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar qualquer parcela da sua autoridade”⁶.

Ainda nas palavras de Montesquieu, “a grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia”⁷.

Nessa mesma linha, Bobbio afirma que torna-se clara a insuficiência da democracia direta quando analisadas dois dos seus institutos que, segundo ele, ainda possuem certa aplicabilidade, quais sejam, *i*) assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários; e *ii*) referend⁸.

Quanto à *assembleia dos cidadãos*, o autor afirma que tal órgão deliberativo estaria restrito à pequenas comunidades, como a Atenas dos IV e V séculos, “quando os cidadãos não passavam de poucos milhares” e ainda era possível reuni-los em um mesmo lugar estabelecido⁹.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 170.

6 MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 20.

7 MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 171.

8 BOBBIO, *op. cit.*, p. 53.

9 BOBBIO, *op. cit.*, p. 53.

Em relação ao *referendum*, Bobbio, além de aduzir que é o único instrumento de que se utiliza a democracia direta dotado de “concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos estados de democracia avançada”, adverte que é um instrumento “extraordinário”, cabendo, portanto, apenas em “circunstâncias extraordinárias”. Tal advertência se deve ao fato de que, simplesmente, a consulta à população seria inviável em razão do volume da demanda legislativa – isto é, o número de propostas de lei que vão à discussão e aprovação¹⁰.

Bobbio cita a Itália como exemplo de inviabilidade do *referendum*, onde, segundo o autor, “seria necessário prever em média uma convocação por dia”¹¹. Atente-se para o fato de que, muito embora a Itália não possa ser considerado um Estado de pequena proporção populacional ou territorial, a impossibilidade de utilização exclusiva do *referendum* (e da Democracia Direta como um todo) se evidencia em Estados maiores, tidos como de proporções continentais, a exemplo do Brasil.

Menciona-se agora o caso brasileiro também apenas com intuito de ilustrar a clara inviabilidade da democracia direta como regime exclusivo, uma vez que, se consideramos somente o que diz respeito à produção federal de leis (excluindo-se, portanto, as de âmbito municipal e estadual), teríamos um número próximo de 700 por ano, ou seja, duas consultas via *referendum* por dia, durante praticamente o ano todo. Ainda nesse contexto, a simples extensão da consulta também acerca das leis de âmbito estadual resultaria em média a 18 *referendum*/dia¹².

Ainda, há que se considerar que outro problema acerca do *referendum* se dá no sentido de que tal ferramenta limita sobremaneira a discussão a ser lançada, forçando a escolha entre duas alternativas, o que “obstaculiza o compromisso e favorece o choque” e “exatamente por isto é mais adequado para dirimir controvérsias sobre princípios do que para resolver conflitos de interesse”¹³.

Assim, no entender de Bobbio, se considerarmos que se incluir na definição de

10 BOBBIO, *op. cit.*, p. 53-54.

11 BOBBIO, *op. cit.*, p. 54.

12 DUARTE, Alessandra; OTÁVIO, Chico. Brasil faz 18 leis por dia, e a maioria vai para o lixo. *O Globo*. Rio de Janeiro. 18 jun. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/brasil-faz-18-leis-por-dia-a-maioria-vai-para-lixo-2873389>>. Acesso em: 10 maio 2016.

13 BOBBIO, *op. cit.*, p. 12.

democracia a “estratégia de compromisso entre as partes através do livre debate para a formação de uma maioria”, tal conceito de democracia caracteriza mais a democracia representativa do que a direta¹⁴. Nas palavras do autor italiano:

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade¹⁵.

Isto posto, tem-se que a insuficiência da democracia direta decorre da evolução e complexização da sociedade e, também, da necessidade que o povo tem de participar nas decisões políticas, mesmo sendo incapaz de fazê-lo todos os cidadãos de forma individual.

Ora, a constatação da inviabilidade da democracia direta instaura um grande dilema acerca de como o povo exerce o poder político dentro de um Estado democrático e complexo. Com o intuito de responder ao dilema, Mezzaroba arremata que “qualquer espécie ou tamanho de agrupamento humano que seja colocado diante do problema de buscar decisões consensuais coletivas irá, inexoravelmente, defrontar-se com o tema da **representação política**”¹⁶.

A compreensão que hoje temos de representação política, ainda que à época não possuísse o mesmo significado, remonta ao período medieval. Acerca da origem medieval do conceito, Mezzaroba ensina que, “[...] com efeito, é entre os séculos XIII e XIV que os enviados para participar nos Conselhos eclesiásticos ou no Parlamento inglês começam a exercer as funções de 'representantes', traduzindo a idéia de representação humana de caráter político e não mais de objetos, como em seu sentido etimológico clássico”¹⁷. Tal dinâmica será melhor analisada quando do exame do mandato imperativo, mais adiante.

Do ponto de vista teórico, pode-se afirmar que a obra de Hobbes, em especial o título “O Leviatã”, foi o marco inicial de toda uma teorização acerca da representação política.

14 BOBBIO, *op. cit.*, p. 12.

15 BOBBIO, *op. cit.*, p. 42.

16 MEZZAROBIA, Orides. *Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: o impasse constitucional da democracia representativa brasileira*. 2 v. Tese (Doutorado) - CPGD, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. p. 37.

17 MEZZAROBIA, *op. cit.*, p. 40.

Hobbes, inicialmente, define uma “pessoa” como “aquele cujas palavras ou ações são consideradas quer como as suas próprias, quer como representando as palavras ou ações de outro homem, ou de qualquer outra coisa a que sejam atribuídas, seja verdade ou ficção”¹⁸. Ainda segundo o autor, o ato de “personificar” seria, portanto, o mesmo que “atuar, ou representar a si mesmo ou a outro; e daquele que representa outro diz-se que é portador da sua pessoa, ou que atua em seu nome”¹⁹.

A partir dessas definições, Hobbes faz importante distinção entre o que entende ser as “pessoas naturais” das “pessoas artificiais”. As naturais seriam, portanto, aquelas que atuam em seu próprio nome, isto é, personificam a si mesmo. Já no que diz respeito às artificiais, o autor afirma que assim o são em razão de que, “em certos casos, algumas das suas palavras pertencem àqueles a quem representam”²⁰.

Assim, quando uma pessoa artificial fala por outrem, ou seja, representa outra pessoa, está a exercer a função de “ator”, ao passo que a pessoa a quem de fato “pertencem as suas palavras e ações é o 'autor', casos estes em que o ator atua por autoridade”²¹. Hobbes entende a autoridade como o “direito de praticar qualquer ação” e afirma que, se algo é feito “por autoridade”, significa que tal ato foi realizado mediante “comissão ou licença daquele a quem pertence o direito”²².

A compreensão hobbesiana de representação vinculada à ideia de delegação e autoridade delinea-se com a afirmação de que “uma multidão de homens se torna uma pessoa quando é representada por um só homem ou pessoa”, uma vez que “é a unidade do representante, e não a unidade do representado, que faz a pessoa ser una”. Essa unidade se daria por um pacto que, nos termos de Hobbes, seria como se cada pessoa que se encontra representada na nova pessoa artificial formada dissesse: “Autorizo e transfiro o meu direito de me governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele o teu direito, autorizando de uma maneira semelhante todas as suas ações”²³.

18 HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 138.

19 HOBBS, *op. cit.*, p. 138.

20 HOBBS, *op. cit.*, p. 138.

21 HOBBS, *op. cit.*, p. 138.

22 HOBBS, *op. cit.*, p. 139.

23 HOBBS, *op. cit.*, p. 147.

O povo unido na pessoa do representante – ou corpo de representantes – constitui, então, uma *república*. Hobbes define o portador da pessoa como “soberano” e explica que tal soberania, quando fruto do acordo de vontades dos homens livres, resulta na república política²⁴.

Nesse sentido, afirma o autor inglês que, sendo o representante formado por muitos homens, deve prevalecer a vontade da maioria. No entanto, “se a maioria, por voto de consentimento, escolher um soberano, os que tiverem discordado devem passar a consentir juntamente com os restantes”, ou seja, o pacto que institui a ordem social – o Estado – não é, na verdade, baseado no princípio da maioria, mas no princípio da unanimidade, isto é, da concordância geral de vontades²⁵. “Logo, ao invés da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quanto a assembleia de vozes, o qual recebe desse mesmo ato sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade”²⁶.

Dessa forma, como se vê, a representação para Hobbes é uma relação entre um autor que não atua, mas “concede suas palavras e ações” a outro, e este último, o ator, é quem atua em lugar daquele. O contrato social, portanto, se resolve em uma série de autorizações convergentes na criação de um soberano que, em consequência disso, pode se dizer efetivamente representativo²⁷.

Além disso, pode-se dizer que a representação política é, a partir da concepção de Hobbes, uma articulação essencial dentro do processo de construção da soberania: “a representação é o esquema explicativo tanto da gênese como do funcionamento da soberania”²⁸.

Costa afirma que, na cultura política moderna, a representação não desempenha um papel auxiliar ou meramente técnico-constitucional: não é um conceito que intervém somente para conotar uma específica forma de governo ou para definir a natureza de um determinado

24 HOBBS, *op. cit.*, p. 148.

25 HOBBS, *op. cit.*, p. 151.

26 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Trad. Lourdes Santos Machado. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1994. p. 26.

27 HOBBS, *op. cit.*, p. 148-150.

28 COSTA, Pietro. El problema de la representación política: una perspectiva histórica. *Anuario de La Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, n. 8, 2004. ISSN 1575-8427. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1156290>>. Acesso em: 05 jun. 2016. p. 21.

órgão. Conforme Costa: “a representação se situa mais ao centro do processo de compreensão e legitimação da ordem política”. De acordo com o autor, o problema que a representação política tem diante de si “é o problema capital da cultura político-jurídica: a passagem da multiplicidade 'anárquica' dos indivíduos à unidade de uma ordem em que esses indivíduos se reconheçam como membros”. E complementa: “Está em jogo a relação entre as partes e o todo: a manifestação das ações imprevisíveis, centrípetas, conflitivas dos indivíduos, e a formação de uma ordem unitária”²⁹.

Costa ensina que a ordem unitária a ser formada a partir da representação política não seria necessariamente uma ordem de iguais, “à medida em que a representação incide sobre a compreensão e sobre a legitimação da ordem, trata de dar conta também da dinâmica dos poderes, do domínio de poucos e da sujeição de muitos”. Ainda de acordo com Costa, “mando e obediência, unidade e multiplicidade de sujeitos, diferenciação e igualdade” seriam as espinhas dorsais do discurso político que sustenta a representação, “conferindo-lhe sua peculiar função estratégica”³⁰.

Ora, temos, até agora, que a representação “é um esquema explicativo tanto da gênese como do funcionamento da soberania” que “se situa mais ao centro do processo de compreensão e legitimação da ordem política” (COSTA) e, pode-se acrescentar ainda, “é um elemento chave e típico do Estado democrático moderno” (EGAÑA)³¹.

Definidos, ainda que de maneira superficial, o conceito e ideia de representação política, passa-se a analisar as formas como essa relação entre representantes e representados se deu ao longo da história.

1.2. A REPRESENTAÇÃO SOB A ÓPTICA DA TEORIA DO MANDATO

A relação entre representante e representado se dá com a outorga de poderes, por parte deste, para que aquele desempenhe a representação. A essa outorga de poderes, convencionou-

29 COSTA, *op. cit.*, p. 15.

30 COSTA, *op. cit.*, p. 16.

31 EGAÑA, José Luis Cea. Representación política y sistema electoral. In: *Revista de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile. Edición especial. Set./1988. Santiago, Chile. p. 13.

se chamar de mandato.

Ao longo do tempo, a representação política alicerçou-se em três tipos de mandato, a saber: i) imperativo; ii) representativo; e iii) partidário, cujas características e limites serão analisados a seguir.

1.2.1. MANDATO IMPERATIVO

O mandato imperativo é assim chamado por se traduzir na obrigação do eleito “de seguir fielmente as instruções, escritas geralmente, que lhe dão os eleitores, nas quais vai antecipadamente determinado o modo pelo qual o deputado votará nas questões que lhe foram submetidas”. Na ausência de instruções expressas por parte dos eleitores acerca de determinado assunto, cabe ao representante indagá-los. Daí decorre a possibilidade de destituição do mandatário que não observar a vontade de quem o elegeu e o dever do representante de prestar contas ao eleitorado acerca do desempenho de suas funções³².

Em linhas gerais, pode-se dizer que “o mandato imperativo assimila completamente a representação política ao *mandato* de Direito privado. E daí decorrem os seus característicos principais”³³.

A esse respeito, Reis afirma que a representação imperativa,

Tratava-se de verdadeiro “mandato” outorgado ao político que não tinha liberdade para atuar, devendo seguir estritamente os mandos da comunidade, sob pena de ser cassado, perdendo dessa forma, o cargo ocupado. O modelo desenhado pela “representação imperativa” se assemelhava àquele do “mandato” utilizado no direito privado, com regras definidas de representatividade³⁴.

Assim, conclui-se que, “na atividade representativa vinculada ao *mandato imperativo*, todos os atos dos representantes estão sujeitos a aprovação prévia dos representados”, desempenhando o representante o “limitado papel de sucedâneo imediato do representado, estabelecendo com este uma relação de estrita confiança”³⁵.

32 AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Globo, 1975. p. 233.

33 AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 233.

34 REIS, Fábio Alves dos. Representação política. *Revista da Sociedade da Informação*, São Paulo, v. 1, 2007. p. 4.

35 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 123.

As origens do mandato imperativo remontam à Idade Média. Nesse tocante, destaca-se a lição de Azambuja:

Nos Estados Gerais da França, até 1614, e nos primeiros Paramentos ingleses da Idade Média, os representantes estavam jungidos ao mandato imperativo, e isso muito justamente, porque eram, não representantes da nação, mas das circunscrições territoriais e das populações que os elegiam.

[...]

Quando, pois, o rei convocava os Estados Gerais, não vinham à assembleia medieval representantes do povo em geral, mas mandatários de cada burgo, cidade ou município, por estes pagos, e com as instruções escritas, os *cahiers* [cadernos, em francês], que determinavam o modo como responderiam às perguntas e solicitações reais, aliás em pequeno número e previamente conhecidas, pois constavam da própria carta régia de convocação. Quando, porventura, eram feitas novas solicitações ou apresentados novos assuntos aos representantes, estes transportavam-se às respectivas circunscrições para receber novas instruções dos seus eleitores ou mandantes³⁶.

Há que se ressaltar que apesar da convocação do rei aos cavaleiros e burgueses para encontrarem-se com ele e os lordes no Parlamento, “tal situação em si não assumia caráter parlamentar, uma vez que a convocação se dava por interesse real, e tratava-se de obrigação para os convocados, não o resultado do exercício de um direito”³⁷.

Com relação ao conteúdo e extensão dessa representação vinculada a um mandato imperativo, se torna evidente que se tratava de uma representação com contornos restritos, uma vez que o representante poderia operar apenas nos limites que seu mandato lhe conferia, e que vinham pontuadamente estabelecidos nos cadernos de instruções. “Até o ponto que o representante se obrigava pessoalmente com seus próprios bens a reparar os prejuízos causados, caso sobrepassasse os limites do mandato, além de resultar, nesse caso, a revogação do mesmo”³⁸.

Quanto a essas primeiras atividades representativas, conforme Mezzaroba, de início, “a função dos cavaleiros e burgueses [convocados] era dar sua aprovação aos impostos, informar dos casos judiciais regionais e ser ponte de informação real no retorno a sua localidade”. Apenas com a gradual evolução desse quadro, é que os “emissários” adquiriram o *status* de “defensores dos interesses da Sociedade, agente pagos a seu serviço e que tinham o

36 AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 233

37 MEZZAROBÀ, *op. cit.*, p. 41.

38 VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 44, mar-jul 1985. p. 26.

dever de prestar contas de sua atuação no Parlamento”³⁹.

Os maiores patrocinadores da representação “pura” disseminada através dos ideais liberais da Revolução Burguesa combateram frontalmente o mandato imperativo, conforme visto do tópico que tratou da representação vinculada à ideia de confiança, e introduziram a ideia do mandato representativo, que delinea as bases da representação política liberal, vigente ainda em muitos países do mundo.

1.2.2. MANDATO REPRESENTATIVO

O mandato representativo, nas palavras de Mezzaroba, “pressupõe o deslocamento da Soberania nacional para o órgão representativo, assim que decorridas as eleições”. Complementa o autor que, nessa perspectiva, “muito embora as opiniões dos representados devam ser levadas em consideração e respeitadas, os representantes estão desobrigados de cumprir à risca as instruções daqueles”⁴⁰.

O mandato representativo é a alma do modelo de representação política liberal, à medida em que, a partir da análise de seus pressupostos, é possível inferir as características daquele modelo. O mandato representativo se caracteriza, portanto, pela inviolabilidade dos representantes no exercício de sua função de representar e expressar a vontade de toda a Nação. Os representantes são, então, livres e independentes de nenhum colégio eleitoral ou circunscrição territorial e devem pautar sua ação visando a coletividade nacional (representação virtual, geral)⁴¹. Daí decorre outra característica marcante do mandato representativo: a sua irrevogabilidade.

O mandato representativo pressupõe a ideia de que o representante eleito é um cidadão com *know-how* no trato da coisa pública, além de dispor de tempo, conhecimento e habilidade para deliberar em prol de toda a Nação. O cidadão, portanto, deve confiar nos representantes escolhidos, uma vez que estes são os mais bem capacitados para melhor representá-lo.

A representação política embasada nessa relação de confiança entre representante-

39 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 40.

40 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 130.

41 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 175.

representado tem seu expoente em Edmund Burke, destacadamente em seu “Discurso aos Eleitores de Bristol”. Cabe inicialmente explicar que tal discurso foi proferido após a eleição do próprio Edmund Burke como membro do parlamento pela cidade de Bristol, malgrado ele sequer residir na referida cidade e, confessadamente, não conhecer de fato as peculiaridades de Bristol ou tampouco seu eleitorado. Isso porque, como ele próprio consigna, sua eleição se deu através do apoio de influentes amigos que, com base em princípios liberais, esperavam que Burke agisse como representante não só de Bristol, mas também do interior e de toda a Nação⁴².

Assim, Burke, ao visitar Bristol com o fito de agradecer os votos e o apoio recebido, tenta justificar, basicamente, que, mesmo não estando identificado com a cidade e o povo de Bristol, em nada isso prejudicaria o exercício do seu mandato. Para isso, Burke argumenta que, não obstante ser um dever do representante sacrificar “seu repouso, seu prazer, suas satisfações” a fim de melhor atender aos interesses de seus representados, sobrepondo, inclusive, o interesses destes ao seus próprios, ele adverte que “sua opinião desenhada, seu julgamento maduro, sua consciência esclarecida” não devem ser sacrificadas em detrimento do julgamento ou prazeres de seus eleitores⁴³. O representante, nessa linha, deveria sempre “se regozijar de ouvir” a opinião dos seus representados e, ainda, considerá-las seriamente. “Mas instruções impositivas, assuntos mandados, aos quais o membro [do Parlamento] está destinado cega e implicitamente a obedecer, a votar e a discutir a seu favor” seriam inconsistentes com a ordem e o espírito completos da Constituição Inglesa⁴⁴.

A par disso, conclui Burke:

O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e um defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade. Você escolhe um membro, de fato; mas quando você escolhe-o, ele não é membro de Bristol, mas é um membro do Parlamento⁴⁵.

42 BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol (1774). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 44, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a08.pdf>>. Acesso em 13 mai. 2016. p. 100.

43 BURKE, *op. cit.*, p. 100.

44 BURKE, *op. cit.*, p. 101.

45 BURKE, *op. cit.*, p. 101.

A partir dessas definições, Burke manifesta sua rejeição ao mandato imperativo, no qual seria o representante um mero porta-voz de uma população ou grupo específico, mas, sim, um representante de toda a Nação. Como oposição a esse tipo de mandato, Burke introduz a ideia de mandato representativo, baseado na “duplicidade” de vontades (vontade do representante independente da vontade do representado) aliada à ideia de representação virtual de toda a Nação.

A partir da doutrina da “duplicidade”, considera-se que o representante político em nada se submete à vontade do representado, uma vez que aquele é soberano, senhor absoluto, de suas razões e manifestações. A pessoa do representante, segundo essa doutrina, mais do que simplesmente livre, pressupõe-se “fértil de iniciativa e reflexão e poder criador”⁴⁶.

Pode-se dizer que a “duplicidade” foi o ponto de partida para a elaboração de todo o moderno sistema representativo⁴⁷, tendo seu germen constitucional na Revolução Burguesa, como pressuposto do então novo Estado Liberal.

Paulo Bonavides é claro ao afirmar que a concepção burkeniana – que seria fortemente reproduzida e reforçada com o desabrochar da Revolução Francesa – daria a tônica modelo representativo dela decorrente. Vejamos:

Dessa concepção se extraem com invejável perfeição lógica todos os corolários do sistema representativo que tem acompanhado as formas políticas consagradas ou chanceladas pelo velho constitucionalismo liberal: a total independência do representante, o sufrágio restrito, a índole manifestamente adversa do liberalismo aos partidos políticos, a essência do chamado “mandato representativo” ou “mandato livre”, a separação de poderes, a moderação dos governos e o consentimento dos governados⁴⁸.

Ao criticar com veemência o regime parlamentar fundado em mandato representativo, Rousseau afirma que este é uma ilusão, à medida que o povo é excluído do efetivo exercício da soberania ao aliená-lo a um corpo de representantes. Nas palavras do autor, “assim como a natureza dá a cada homem poder absoluto sobre todos os seus membros, o pacto social dá ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, ganha, como já disse, o nome de soberania”⁴⁹.

46 BONAVIDES, *op. cit.*, p. 259.

47 BONAVIDES, *op. cit.*, p. 259.

48 BONAVIDES, *op. cit.*, p. 259.

49 ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 89.

Para o iluminista francês, essa alienação da vontade geral significa a escravidão do povo ao regime por ele próprio legitimado, uma vez que “o poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade”. Daí a clássica colocação de Rousseau acerca do parlamento inglês, berço histórico dos regimes parlamentaristas, vejamos:

O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada. Durante os breves momentos de sua liberdade, o uso, que dela faz, mostra que merece perdê-la⁵⁰.

No mesmo sentido, Mezzaroba conclui que o mandato representativo descaracteriza a relação representante-representado: “quando eleitos, os candidatos passam a representar o conjunto da Nação, esmaecendo seu vínculo com o eleitor individual”⁵¹.

Contudo, a teoria da representação fundada em mandato representativo queda profundamente modificada quando os sujeitos do processo democrático já não são mais os cidadãos individualmente considerados, mas, sim, os partidos políticos. Hoje, na relação entre representante-representados encontram-se interpostos os partidos. Daí, logicamente, resulta uma representação política fundada em um novo tipo de mandato construído sob esses pressupostos: o mandato partidário.

Não há mais como se falar em completa independência do representante se, no panorama atual, cada vez mais os partidos se colocam em posição interposta entre representados e representantes e entre estes e o Estado. O mandato adquiriu, invariavelmente, aspectos partidários e, *ipso facto*, a “Democracia Representativa”, contemporaneamente, é na verdade uma “Democracia Representativa Partidária”⁵².

1.2.3. MANDATO PARTIDÁRIO

Bonavides, ao constatar que os partidos políticos “se converteram na força condutora do destino da coletividade democrática”, conclui que “a sua ação absorveu a independência do representante, fê-lo um delegado da confiança partidária, mudou-lhe por consequência a

50 ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 92.

51 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 515.

52 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 513-515.

natureza do mandato”. A par disso, “a disciplina política no interior dos partidos sobre o comportamento externo dos seus membros nas casas legislativas se vai tornando cada vez mais efetiva, com base numa legislação que entrega juridicamente o Estado aos partidos”⁵³.

Dessa forma, “o deputado, contemporaneamente, é o homem de partido”, sendo “remotos os dias em que ele, à maneira de Sir William Yonge, na Inglaterra, poderia proclamar-se de todo livre para atuar do modo que cuidasse mais consentâneo com o bem geral”⁵⁴. Conforme Bonavides:

Com efeito, desde que os princípios da soberania popular e do sufrágio universal entraram a influir de modo palpável na organização do Poder político da democracia do século XX; desde que as teses legitimamente democráticas desencadearam com o Estado social reação em cadeia, de mudança e reforma dos institutos clássicos do Estado liberal; desde que os partidos políticos se constituíram em arregimentações não somente lícitas senão essenciais para o exercício do poder democrático, o mandato, no regime representativo, está cada vez mais sujeito à fiscalização da opinião, ao controle do eleitorado, à observância atenta de seus interesses, ao escrupuloso atendimento da vontade do eleitor, à fiel interpretação do sentimento popular, à presença já patente de uma certa responsabilidade política do mandatário perante o eleitor e o partido⁵⁵.

A essência do mandato partidário será analisada mais profundamente no capítulo que trata do Estado de Partidos. A par disso, limita-se a defini-lo como o mandato que subordina a ação do partidário eleito à vontade formada dentro do Partido, ou, ainda, aquele que está “diretamente vinculado ao Partido, e não mais apenas à pessoa do representante que passaria a exercer as funções de porta-voz, subordinando-se às diretrizes partidárias democraticamente aprovadas”⁵⁶. Arremata Mezzaroba:

As divergências políticas existentes entre os membros do Partido devem convergir para o interior da organização. A partir daí, o Partido deve buscar a composição de vontades de seus membros e, sempre respeitando a Democracia interna, propugnar pela construção de uma única vontade, que será a vontade do Partido. Esta, portanto, será a vontade que deverá ser respeitada por todos os seus membros e, fundamentalmente, pelos representantes que detenham mandatos políticos⁵⁷.

53 BONAVIDES, *op. cit.*, p. 361.

54 BONAVIDES, *op. cit.*, p. 361-362.

55 BONAVIDES, *op. cit.*, p. 340.

56 MEZZAROBÀ, *op. cit.*, p. 517.

57 MEZZAROBÀ, *op. cit.*, p. 516.

A partir dessa definição decorrem outros três pressupostos de um verdadeiro Estado de Partidos: i) a formação da vontade dentro dos partidos políticos, deslocando o centro decisório político das instituições parlamentares para dentro das estruturas partidárias; ii) o desenvolvimento de uma estrutura democrática intrapartidária, possibilitando “o embate e a harmonização do dissenso”, a partir da participação e manifestação de todos os partidários dentro das comissões e instâncias deliberativas do partido e, por fim, iii) a fidelidade partidária – à medida em que se faz necessária a observância dos programas e diretrizes partidários por parte do mandatário eleito, sob pena deste não cumprir efetivamente com a representação política a ele delegada e, em razão disso, ter seu mandato perdido⁵⁸.

58 MEZZAROBÀ, *op. cit.*, p. 516.

CAPITULO II – OS PARTIDOS POLÍTICOS E O ESTADO DE PARTIDOS

Este capítulo ocupa-se de tratar o fenômeno do partido político, partindo de sua definição e origem até a concepção do partido como um agente da transformação social – que dará o substrato necessário para, finalmente, adentrarmos à teoria do Estado de Partidos.

2.1. A DEFINIÇÃO DE PARTIDO POLÍTICO

A palavra "partido", conforme nos ensina Meira, origina-se do latim “*pars, partis* - a parte, o fragmento, o pedaço”. Acerca da etimologia da palavra, o autor afirma que, no latim, diz-se *duae partes* para o que dizemos dois terços; “*tres partes*, três quartos; *novem partes*, nove décimos; *in partem alcis reivenire*, chegar a ter parte parte em alguma coisa” e conclui: “um todo, portanto, se compõe de partes”. A partir dessa conceituação é que surgiram, então, o “*parti*, em francês; *partido*, em espanhol e português; *party*, em inglês; *Partei*, em alemão”⁵⁹.

Constant, o francês, assim arrematou acerca do que seriam os partidos políticos: “Um partido é uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política”. Tal definição, como se vê, já carrega o valor ideológico que, invariavelmente, um partido deve possuir para ser considerado como tal.

Para Kelsen, "os partidos são formações que agrupam homens da mesma opinião para assegurar-lhes uma influência efetiva sobre a gestão das coisas públicas"⁶⁰.

Jardim também apresenta interessante definição de partido político, nas palavras do autor:

Na ordem democrática material, os partidos são agremiações de pessoas para a promoção e concretização de um programa político comum mínimo, com o objetivo de assumir e manter o controle do processo estatal de distribuição do poder, da democracia, da liberdade e da igualdade, ou, quando menos, de co-participar da gestão da *res publica*, em nome dos interesses ou idéias dos segmentos da sociedade civil que pretendam representar⁶¹.

Superada a tentativa de definir os partidos políticos, passamos agora a analisar, de maneira sintética, a origem dos partidos políticos, tendo por referencial teórico a obra de Duverger.

59 MEIRA, Silvio. Os partidos políticos. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, abr./jun. 1975, p. 1.

60 KELSEN, *op. cit.*, p. 39.

61 JARDIM, Torquato. A regulamentação legal dos partidos políticos no Brasil. *Revista Paraná Eleitoral*. Curitiba: PR, n. 52, p. 39-56, mai./jun. 2004. p. 42.

2.2. A ORIGEM DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Duverger afirma que, à exceção dos Estados Unidos, não havia na metade do século XIX nenhum país no mundo que entendesse os partidos políticos da forma que hoje concebemos: “encontravam-se tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito”⁶².

De forma geral, pode-se concluir que o desenvolvimento dos partidos político aparenta estar atrelado à evolução da democracia, “isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares”. Isso teria se dado em razão do fato de que, quanto mais complexa e desenvolvida se torna a atividade das assembleias políticas, maior é a necessidade de que os representantes, a fim de agir de comum acordo, tem de agrupar-se entre si. Ainda, quanto maior é o alcance do sufrágio, “tanto mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos” com o intuito de canalizar os novos votos⁶³.

Antes desse fenômeno, José Afonso da Silva complementa que os partidos “constituíam meras facções em favor de uma situação ou força política, como os Guelfos e Gibelinos, agrupamentos rivais italianos do séc. XII ao séc. XV, partidários respectivamente do Papa e dos imperadores germânicos na Itália”⁶⁴.

Duverger afirma que o nascimento dos primeiros partidos políticos encontra-se ligado ao dos grupos parlamentares e comitês eleitorais. Do nascimento das duas “células-máter” “foi suficiente que se estabelecesse uma coordenação permanente entre estes e que vínculos regulares os unissem àqueles para que se encontre em face de um verdadeiro partido”. O papel do grupo nessa coordenação se deu na cúpula, consubstanciado na coordenação da atividade dos parlamentares, à medida que estes deputados se esforçavam para estreitar suas relações com seu próprio comitê eleitoral – responsável por recrutar adeptos e cooptar sufrágio – do qual dependiam a sua reeleição⁶⁵.

62

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oitica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980, p. 19.

63 DUVERGER, *op. cit.*, p. 19.

64 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. Rev. E atual., São Paulo: Malheiros, 2007. p. 395.

65 DUVERGER, *op. cit.*, p. 26.

Grande exemplar dessa espécie de formação pode ser verificada quando da reunião dos Estados Gerais na Constituinte Francesa (1789). Na ocasião, “os Deputados de uma mesma região começaram a encontrar-se para a troca de opiniões sobre a defesa de interesses locais, mas verificaram que tinham ideias comuns a respeito de problemas fundamentais da política nacional”. A partir dessa confluência de interesses nacionais, surge, como exemplo, o “Clube Bretão” – que, posteriormente, se tornará “Clube dos Girondinos”. Na Inglaterra, contemporaneamente ao exemplo francês, surgiram “os Partidos da Corte e do Campo; depois, formaram-se os partidos *Whig* e *Tory*, cuja evolução viera a dar nos Partidos Liberal e Conservador, mais tarde pe que se formou o Partido Trabalhista, de origem sindicalista⁶⁶.

Surge daí a classificação dos partidos de acordo com a sua origem, na medida que esses partidos com gênese em grupos parlamentares e comitês eleitorais são classificados como partidos de criação *interna*⁶⁷. Ocorre que, embora possa ser identificada a origem dos partidos no quadro eleitoral e parlamentar, há que se observar a influência e intervenção de organismos externos no referido processo, destacadamente: “sociedades de pensamento, clubes populares, jornais, por exemplo”⁶⁸.

Diferentemente da Inglaterra – onde os partidos surgiram a partir da ação dos grupos parlamentares, nos Estados Unidos as organizações partidárias, se deram a partir dos comitês eleitorais, e, assim, “consolidaram-se como simples máquinas de votar, as quais arregimentam adeptos e eleitores. O partido tem uma tarefa clara, arregimentar o eleitor e direcionar o seu voto ao candidato escolhido”⁶⁹. Conforme Vieira,

As campanhas eleitorais [americanas] não têm por escopo integrar as massas ao dia-a-dia partidário, mas mobilizá-las única e exclusivamente nas épocas eleitorais. Analogicamente, podem os partidos americanos ser comparados aos rios de águas secas, os quais somente correm nas estações chuvosas⁷⁰.

A par disso, Duverger introduz a ideia de partido de criação externa, qual seja, aquele em que o conjunto do partido deve ser “essencialmente **estabelecido** por uma instituição preexistente, cuja própria atividade se situa fora das eleições e do parlamento”⁷¹.

66 SILVA, *op. cit.*, p. 395.

67 DUVERGER, *op. cit.*, p. 25

68 DUVERGER, *op. cit.*, p. 26.

69 VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária*. 2002. 193 f. Dissertação (Mestrado) – CPGD, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. p. 25.

70 VIEIRA, *op. cit.*, p. 25.

71 DUVERGER, *op. cit.*, p. 26.

Historicamente, dentre as instituições que causam o advento de um partido político, pode-se citar como exemplo: os sindicatos operários (no mesmo sentido, as cooperativas agrícolas e os agrupamentos profissionais camponeses); os agrupamentos de intelectuais (vide *Fabian Society* no nascimento do *Labour Party*); as associações estudantis e grupos universitários (com grande influência sobre os movimentos populares do século XIX na Europa e no advento dos partidos políticos de orientação política de esquerda; na América Latina, tal fenômeno ocorreu a partir de meados do século XX); a maçonaria, com participação na criação do Partido Radical na França e de numerosos partidos liberais na Europa; as Igrejas e demais seitas religiosas, cuja influência pode ser verificada a partir da criação e propagação de partidos cristãos e, mais recentemente, partidos “democrata-cristãos”, por todo o mundo ocidental⁷².

Por fim, “essa enumeração de diversos 'organismos externos' que provam a criação de um partido político não deve fazer que se esqueça a intervenção de agrupamentos industriais e comerciais”, dos quais o autor francês dá como exemplo os “bancos, grandes empresas, organizações industriais, sindicatos patronais, etc”. Em relação à intervenção de grupos essencialmente econômicos, seria “muito difícil ultrapassar a etapa das generalidades e das hipóteses pois essa intervenção se cerca sempre de grande discrição”⁷³.

Depreende-se, a partir de Duverger, que, ao contrário dos partidos com gênese nos quadros eleitorais e parlamentares – que possuem como “objetivo supremo de sua existência” a conquista e manutenção dos seus assentos nas assembleias políticas, os partidos de criação externa possuem uma ação mais geral e abrangente – justamente por terem seu fundamento em instituições que não eram, inicialmente, políticas – e utilizam a luta eleitoral e parlamentar apenas como um dos meios para realizar seus objetivos⁷⁴, notadamente a conquista e ampliação de direitos nos mais variados âmbitos, inclusive o político.

Ainda, os partidos de criação interna corresponderiam, segundo Duverger, a um tipo antigo – típico de países onde ainda não existia um sistema partidário estabelecido –, tendo sido a regra até 1900, quando surgiram os partidos socialistas e o padrão passou a ser a criação a partir de instituições externas⁷⁵.

72 DUVERGER, *op. cit.*, p. 29.

73 DUVERGER, *op. cit.*, p. 29.

74 DUVERGER, *op. cit.*, p. 32.

75 DUVERGER, *op. cit.*, p. 32-33.

Em resumo, pode-se dizer que os primeiros partidos surgiram a partir da instituição do sufrágio universal – anteriormente censitário e limitado – e também do “fracionamento político do Parlamento, passando em seguida, estes novos grupos a articular o apoio de segmentos sociais a serem representados por eles”⁷⁶. Dessa forma, por terem suas raízes nas cúpulas, isto é, nos quadros parlamentares e eleitorais, são designados comumente por *partidos de quadros*.

Esses partidos de criação interna que não possuíam reflexo nas massas seriam são partidos clientelistas, ou simplesmente um clube político. Para Weber – e Duverger também concorda com ele –, estes partidos seriam “arcaicos, destinados a desaparecer ante o levante dos partidos modernos (partido de massa)”. Com efeito, “os fatos se encarregaram de desmentir as previsões, tanto de Weber quanto de Duverger. Os partidos de quadros continuam não só a existir, mas também a demonstrar sua força sem sinais de diminuição”⁷⁷.

Assim, os partidos de quadros, anteriores ao sufrágio universal, diferem-se sobremaneira dos partidos modernos que, por sua vez, seriam “filhos da democracia”, “frutos da necessidade de organizar as massas populares”. Já em relação ao partido moderno, de criação externa, tem-se que ele não nasce “apenas lá onde nascem os parlamentos, mas nasce também onde os parlamentos não existem, nasce antes dos parlamentos e talvez para propor ou reivindicar o nascimento dos parlamentos” e, diferentemente do primeiro tipo, é constituído a partir da base, da sua militância, identificada a um programa ideológico compartilhado por segmentos sociais comunicantes – aqui destaca-se a importante influência da expansão do sindicalismo –, podendo ser considerados, portanto, a forma de criação característica dos *partidos de massas*⁷⁸.

Complementando, conforme bem observa Torquato Jardim, “[os partidos políticos] surgem eles ora de circunstâncias históricas, como os tradicionais partidos ingleses e americanos, saídos da Revolução Gloriosa e da Guerra Civil, ora da mobilização de interesses de classes, como os partidos operários na busca dos chamados direitos sociais” ou “da força de uma forte personalidade carismática (caudilhismo)” ou, ainda, “da luta pela imposição forçada de uma ideologia, como os partidos totalitários do século XX”⁷⁹.

76 MEZZAROBBA, *op. Cit.* p. 147.

77 VIEIRA, Ludimila Viana; WILDBERGER, Mateus. Partidos políticos: aspectos doutrinários e normativos. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 65, 2007. p. 4.

78 CERRONI, Umberto. *Teoria do partido político*. Trad. Marco Aurélio Nogueira e Silvia A. Kneip. São Paulo: LECH, 1982. p. 13.

79 JARDIM. *op. cit.*, p. 41.

2.3. O PARTIDO POLÍTICO COMO AGENTE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Mezzaroba ensina que o tema dos Partidos Políticos, ante a sua complexidade, permite que sejam debruçadas análises sob diferentes enfoques, dos quais o autor destaca três tipos, a saber: i) *funcional*; ii) *estrutural* e, por fim, iii) *orgânica*⁸⁰.

As duas primeiras abordagens não constituem objeto de estudo neste trabalho. Dessa forma, explica-se superficialmente que a abordagem funcional “consiste em articular uma resposta para a finalidade dessa forma de organização política”. Assim, “através da relação função/atividade a abordagem funcional se propõe estudar os papéis efetivamente desempenhados pelos Partidos Políticos”. Quanto ao enfoque estrutural, do qual destaca-se as contribuições de Michels e Duverger, tem-se que tal abordagem consiste em analisar, de forma descritiva, o partido político – fenômeno que, à época da publicação das primeiras grandes obras acerca do tema (primeira metade do século XX) não possuía definição objetiva. Com isso, pode-se afirmar que a abordagem estrutural ignora, de certa forma, a função ideológica – de desenvolvimento da consciência política dos partidários – não oferecendo, “absolutamente, nenhum modelo prescritivo de representação política nem de organização partidária”⁸¹.

Passa-se, enfim, a discorrer acerca do aborgadem orgânico, o qual apresenta o Partido como “canalizador de aspirações, de necessidades e de esperanças de universalização da vida de todos os homens e não apenas de seus adeptos ou de um pequeno segmento social”. A partir dessa definição das funções do partido político, conclui-se que “o confronto ideológico surge como instrumento e garantia da plena integração democrática, jamais como mecanismo que justifique o aniquilamento do adversário pela violência física ou simbólica”⁸².

O enfoque orgânico do Partido, segundo Mezzaroba, “não se restringe à análise da sua própria estrutura ou organização, mas está, fundamentalmente, na adequação do seu programa aos objetivos que pretende atingir”⁸³.

80 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 176-189.

81 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 189.

82 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 193.

83 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 193.

Como visto no tópico anterior, a origem dos partidos políticos nos grupos parlamentares e comitês eleitorais deu origem a “estruturas e organizações que se consubstanciam em verdadeiras máquinas de arregimentar eleitores em favor de seus candidatos”. Conforme Vieira, “não se espera dessas organizações a preocupação com a transformação social, pois o seu objetivo é a simples conquista de cargos, através da sedução das massas por chefes, para usufruto pessoal ou de seus adeptos”. A atuação partidária se resume, portanto, à luta institucional ocorrida nos parlamentos⁸⁴.

Com efeito, considerando que a existência de “uma máquina organizativa e um programa político estruturado e articulado” é o que difere o partido político moderno dos *protopartidos*, partidos de quadros e todas aquelas organizações que historicamente representaram os segmentos que disputavam o poder nas tribos, nos tronos ou nas iniciais formações estatais da modernidade, temos, portanto, que o partido operário e os primeiros partidos socialistas do final do século XIX e primeira metade do século XX são seus primeiros espécimes⁸⁵.

É impossível falar de democracia moderna, no contexto das massas, sem mencionar o importante papel desempenhado pelos partidos políticos que com ela se desenvolveram e a tornaram viável.

Com efeito, pode se dizer que um Estado é democrático “quando seus cidadãos são titulares do poder constituinte e expressam sua vontade, direta ou indiretamente, através dos poderes constituídos”⁸⁶. Nas democracias atuais, os cidadãos expressam politicamente a sua vontade não como indivíduos isolados, mas sim através dos partidos políticos. Conforme Serra:

A função destes partidos é, portanto, canalizar a vontade dos cidadãos, através de procedimentos legais para que, de acordo com a regra da maioria, convertam este conjunto de vontades diversas em um ordenamento jurídico. A partir desta perspectiva, a democracia é, como sustenta Kelsen, o processo que converte a vontade dos cidadãos, agrupados em partidos, na vontade estatal⁸⁷.

84 VIEIRA, *op. cit.*, p. 29.

85 CERRONI, Umberto. *Teoria do partido político*. Trad. Marco Aurélio Nogueira e Silvia A. Kneip. São Paulo: LECH, 1982. p.

86 SERRA, Francesc de Carreras. Los partidos en nuestra democracia de partidos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 70, p. 91-126, 2004, p. 112.

87 SERRA, *op. cit.*, p. 113.

García-Pelayo ensina que “a existência dos partidos políticos deriva do fato de que, na democracia, a sociedade está destinada a se integrar de modo permanente ao Estado”. Porém, por um lado, há que se considerar que “os interesses materiais e espirituais da sociedade não são homogêneos, senão heterogêneos”, e que, por outro lado, “esta heterogeneidade rebaixa aos indivíduos particulares para dar lugar a interesses [...] comuns a pluralidades de indivíduos que, por sua vez, constituem grupos parciais dentro da totalidade social”, daí, segundo o autor, constituem-se as organizações compostas por aqueles que pretendem defender seus interesses através da ação estatal⁸⁸.

Pode-se afirmar que, se o surgimento e consolidação do Estado Liberal ocorreu através da implementação do modelo de representação política baseada na virtualidade e independência – modelo este que, muitas vezes, ignorava ou até mesmo combatia os partidos políticos – o Estado Social é o marco inicial da organização que se entende hoje como partido político moderno e de sua compreensão como indispensável órgão mediador da representação política.

Essa nova posição dos partidos nos sistemas constitucionais, isto é, o fato de terem se convertido nos autênticos sujeitos da vida política como intermediários imprescindíveis dos cidadãos, transformou substancialmente a teoria da democracia representativa. Como já visto, de acordo com a teoria liberal, em primeiro lugar, o mandato é livre e não imperativo, isto é, o parlamentar não está vinculado pela vontade de quem o elegeu; em segundo lugar, o parlamentar representa a toda a nação e não só àqueles que tenham nele votado ou aos eleitores da circunscrição pela qual se elegeu; em terceiro lugar, o mandato é irrevogável, isto é, o parlamentar goza de sua condição durante o tempo estipulado pela Constituição ou pela lei, sem que ninguém, por qualquer razão, nem mesmo os eleitores, podem retirá-lo do cargo⁸⁹.

Malgrado o advento do modelo de representação política liberal poder ser reconhecido como uma evolução do pensamento sócio-político à época, a sua peculiar espécie de mandato, o representativo, tem sido historicamente alvo de severas críticas em razão de que, devido à sua virtualidade, torna o órgão deliberativo viciado à atender tão somente à sua própria vontade, desvinculando-se totalmente da vontade dos representados⁹⁰.

88 GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. 4. ed. Madrid: Alianza, 1986, p. 148.

89 SERRA, *op. cit.*, p. 91.

90 MEZZAROBÀ, *op. cit.*, p. 138.

Dessa forma, a escusa desvinculação das vontades – fruto da representação virtual e descompromissada, viciada a se oligarquizar – ocasionou, portanto, uma dificuldade “constante e crescente” por parte dos representados em verificar a relevância dos trabalhos desempenhados pelo corpo representante⁹¹.

Segundo Mezzaroba, o modelo liberal de representação política, paradigma da Democracia Representativa, transfou a estância deliberativa política “em um órgão meramente formal”, o que, invariavelmente, facilitaria “a atividade de órgãos estatais (técnicos, especializados ou burocráticos) a passar a determinar o que seria ou não prioridade para o Estado, descompromissados com qualquer grau de *representatividade*”. Esse contexto apresenta-se de todo maléfico ao regime democrático, uma vez que, “em determinados momentos e condições, existia a possibilidade de uma minoria numérica deter a hegemonia política de decisão a despeito da ausência de sua legitimidade e da ilegitimidade do sistema político como um todo”⁹².

Assim, a atuação do representante descompromissada da vontade dos representados põe em xeque todo o sistema representativo, uma vez que este se apresenta falho em honrar o seu princípio basilar e, por conseguinte, a sua lógica, qual seja, o da efetiva representação da vontade geral, popular.

Nesse contexto, verifica-se que, especialmente a partir do início do século XX, a extensão do sufrágio a novos segmentos sociais, “famintos” por igualdade social e econômica, fez com que novas massas procurassem a aquisição de direitos pela via política – especialmente por esta ser a forma mais eficiente de se atingir tal fim em um Estado Democrático de Direito. A par disso, e considerando que cada vez mais se tornara ineficiente a representação virtual típica do modelo liberal – subsistiu o partido político como ferramenta mais bem acabada da representação política – ainda que visto com maus olhos por vários doutrinadores – canalizando, impulsionando e instrumentalizando a vontade do povo, vontade esta cada vez mais plural e comunicativa. A esse respeito, destacam-se as palavras de Leibholz:

Com efeito, não existindo os partidos políticos como elemento interposto, o povo simplesmente não estaria em situação de poder exercer influência política sobre o acontecer estatal nem tampouco de se realizar politicamente. Na democracia moderna, se não existissem os partidos, o povo não faria

91 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 138.

92 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 138.

outra coisa a não ser vegetar politicamente, impotente e sem ajuda⁹³.

Especificamente em relação à democratização do sufrágio, Leibholz afirma que tal fenômeno se deu em razão do fato de que “o parlamentarismo representativo, filho do liberalismo, isto é, dos movimentos de emancipação da burguesia”, se viu profundamente alterado pela progressiva emancipação política das classes sociais baixas, ao longo dos últimos dois séculos⁹⁴.

Bobbio afirma que, “não obstante os repetidos ataques provenientes de várias partes, seja dos críticos à representação política, seja dos críticos da democracia *tout court*, o princípio do mandato não-vinculado resistiu vitoriosamente”. Entretanto, adverte o autor italiano que, “uma coisa são as afirmações de princípio, outra coisa o real desenvolvimento dos fatos”, e questiona se tal resistência seria meramente formal ou também substancial, uma vez que, originariamente, a democracia não contemplava a ideia dos partidos políticos, por exemplo. Nas palavras do autor:

[...] Aliás, em uma das mais apaixonadas defesas da democracia representativa, como aquela do *Federalist*, um dos benefícios da democracia representativa em relação à democracia direta era considerada a eliminação das facções porque o cidadão, átomo social, na sua independência e na sua singularidade, era colocado diretamente, sem intermediários, em contato com o órgão detentor do sumo poder de tomar as decisões coletivas vinculantes de toda a sociedade. Na verdade, a democracia representativa, que não poderia avançar senão com o progressivo aumento da participação eleitoral até o limite do sufrágio universal masculino e feminino, não apenas eliminou os partidos, mas os tornou necessários⁹⁵

Ante o exposto, temos que a inegável posição dos partidos políticos dentro da estrutura política atual lhes confere o *status* de agente da transformação social, à medida em que eles, realizando a composição dos interesses dissonantes, veiculam as demandas sociais das massas à via política. Tal concepção é a que mais se aproxima do papel democratizador dos Partidos Políticos, a ser verificado no capítulo seguinte, onde, finalmente, estabeleceremos as linhas mestras de uma Democracia de Partidos.

93 LEIBHOLZ, Gerhard. Representacion e Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoria y Sociologia Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 207.

94 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 206

95 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, org. Michelangelo Bovero; Trad. Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro: Campus, 2000 p. 469.

2.4. O ESTADO DE PARTIDOS (DEMOCRACIA DE PARTIDOS)

A teoria do Estado de Partidos (*Parteienstaat*, em alemão), tem seu berço nas discussões políticas e ideológicas que antecederam a Constituição da República de Weimar e que, posteriormente, prosseguiram a se desenvolver ao longo daquela que historicamente é reconhecida como a primeira democracia parlamentar da Alemanha, organizada, a saber, através de duas formas de parlamento: federal (*reichstag*) e estaduais (*landtag*).

Os referidos debates, que inicialmente versavam acerca da forma como o Estado e a sociedade se relacionam, passaram a incorporar o partido político no seio da discussão, uma vez que este vinha protagonizando cada vez mais o cenário da representação política no mundo ocidental. Entretanto, “apesar dessa discussão envolvendo a forma de articulação entre Estado e Partido, o texto da Constituição de Weimar não estabeleceu qualquer prescrição positiva sobre as organizações partidárias”⁹⁶.

Pedro Miguel Tereso de Magalhães afirma que “a preponderância fáctica dos partidos no processo político era, para qualquer observador atento, um dado inquestionável na Alemanha de Weimar”. O autor português entende que, aos olhos de Kelsen, “esse dado conduzia a uma reflexão sobre algumas distinções que a realidade política obrigava a introduzir no conceito ideal de povo”⁹⁷. Ainda segundo o autor, a fim de realizar uma aproximação à natureza dos direitos políticos, “a distinção kelseniana entre o povo na sua dimensão sociológica e o povo enquanto conceito jurídico, isto é, conjunto de cidadãos com direitos políticos”, deve juntar-se a outras duas distinções feitas por Kelsen, vejamos:

Em primeiro lugar, a diferença entre aqueles que possuem direitos políticos e aqueles que, de facto, fazem uso deles. Em segundo lugar, restringindo mais ainda o universo em questão, importa distinguir, no seio da massa dos que tomam efectivamente parte no processo de formação da vontade legislativa do Estado, entre aqueles que o fazem sem um julgamento próprio, limitando-se a ser objecto de influências de terceiros, e os que, seguindo o ideal democrático da autodeterminação, participam consciente e autonomamente na vida política. É entre estes últimos, segundo Kelsen, que surgem os partidos políticos, associando cidadãos politicamente activos que comungam conscientemente das mesmas ideias ou interesses, para lhes assegurar uma

96 MEZZAROBÀ, *op. cit.* p. 272.

97 MAGALHÃES, Pedro Miguel Tereso de. *A teoria da representação na Alemanha de Weimar*: Schmitt, Kelsen e Leibholz. 2011. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2011. Disponível em: <[https://run.unl.pt/bitstream/10362/7092/1/A teoria da representação na Alemanha de Weimar. Schmitt, Kelsen e Leibholz.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/7092/1/A%20teoria%20da%20representa%C3%A7%C3%A3o%20na%20Alemanha%20de%20Weimar.%20Schmitt,%20Kelsen%20e%20Leibholz.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2016. p. 74.

efectiva influência no processo político⁹⁸.

Como visto, Kelsen entende os partidos políticos como instrumentos necessários à participação política consciente e autônoma, sendo, portanto, meios de atingir o próprio ideal democrático. Nas palavras do autor austríaco “os partidos políticos, que agrupam os homens de mesma opinião, para lhes garantir influência efetiva sobre a gestão dos negócios públicos”, são “um dos elementos mais importantes da democracia real”⁹⁹.

Como bem observa Kelsen, “uma parte essencial da formação da vontade geral” se realiza dentro dos partidos políticos, “parte muito essencial cuja preparação decide sua orientação ulterior”, nas palavras do autor “[...] os impulsos provenientes dos partidos políticos são como numerosas fontes subterrâneas que alimentam um rio que só sai à superfície na assembleia popular ou no parlamento, para depois correr em leito único do lado de cá”¹⁰⁰.

Assim, “a moderna democracia funda-se inteiramente nos partidos políticos, cuja importância será tanto maior quanto maior for a aplicação encontrada pelo princípio democrático”. Dessa importância decorre a necessidade de “dar uma base constitucional aos partidos políticos”, “um estatuto jurídico que corresponda ao papel que exercem há muito tempo na prática: o de órgãos da formação da vontade do Estado”¹⁰¹.

Nesse contexto, “está claro que o indivíduo isolado não tem, politicamente, nenhuma existência real, não podendo exercer influência real sobre a formação da vontade do Estado”. A par disso, conclui Kelsen que,

[...] a democracia só poderá existir se os indivíduos se agruparem segundo suas afinidades políticas, com o fim de dirigir a vontade geral para os seus fins políticos, de tal forma que, entre o indivíduo e o Estado, se insiram aquelas formações coletivas que, como partidos políticos, sintetizem as vontades iguais de cada um dos indivíduos. Não pode se duvidar de que o descrédito dos partidos, caro à doutrina política da monarquia constitucional, era um ataque, ideologicamente mascarado, contra a atuação da democracia. Só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos¹⁰²

Pode-se afirmar, a partir das definições de Kelsen, que o Estado de Partidos é a nova realidade democrática, à medida em que os partidos se tornaram imprescindíveis para a

98 MAGALHÃES, *op. cit.*, p. 74-75.

99 KELSEN, *op. cit.*, p. 39.

100 KELSEN, *op. cit.*, p. 39.

101 KELSEN, *op. cit.*, p. 39.

102 KELSEN, *op. cit.*, p. 39-40.

realização e longo alcance do próprio princípio democrático.

Mezzaroba define o Estado de Partidos como “aquele sistema político sustentado pela efetiva articulação e interação entre o sistema partidário e a estrutura estatal, pressupondo relação de independência sem qualquer tipo de tutelamento”¹⁰³. Dessa definição, infere-se o importante caráter que assume a liberdade partidária dentro da lógica desse modelo.

Ainda segundo Mezzaroba, a implementação do Estado de Partidos pressupõe o preenchimento prévio de dois requisitos: primeiramente, os partidos já devem ter sido reconhecidos e incorporados à Carta Magna, ou seja, é necessário “que tenham recebido tratamento constitucional e também infraconstitucional de modo a assegurar seu funcionamento em domínios perfeitamente legais”. Em segundo lugar, deve tal reconhecimento jurídico-constitucional das organizações partidárias incluir “a declaração de sua relevância para o sistema político democrático”. Daí, segundo o autor, “a denominação paralela “Democracia de Partidos” na designação desse modelo”¹⁰⁴.

2.4.1 . A FORMAÇÃO DA VONTADE NA DINÂMICA DO ESTADO DE PARTIDOS

O papel dos partidos políticos no Estado de Partidos não é mais voltado apenas à mera representação dos interesses difusos do povo (ainda eivada de alguns vícios herdados do superado modelo liberal) mas, sim, a duas atividades essenciais, resumidamente, a construção da vontade partidária, definida pelos programas, propostas e posições apresentadas pelo partido e obtida a partir de prévias deliberações internas que garantam a participação democrática de todos os seus membros e, ato contínuo, a proposição e sustentação da vontade partidária no órgãos deliberativo secundário (poder legislativo) e em todas as esferas de atuação do partido no Estado e na sociedade¹⁰⁵.

Em outras palavras, dentro do Estado de Partidos, o povo – incapaz, como verificado, de agir politicamente por si de forma plena – passa a contar com o partido político como um espaço democrático de construção da vontade política.

¹⁰³MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 519.

¹⁰⁴MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 288.

¹⁰⁵LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 210-212.

Assim, a Democracia de Partidos, proposta pela Teoria do Estado de Partidos, “é uma forma de democracia cuja estrutura básica é totalmente distinta da liberal-representativa, parlamentar, não só em detalhes técnicos, se não também em todos os pontos essenciais”¹⁰⁶.

Esse processo de formação da vontade – ocorrido, dentro da lógica da democracia representativa liberal, exclusivamente no seio dos órgãos deliberativos políticos – passa por uma fragmentação dentro da óptica do Estado de Partidos, subdividindo-se assim em dois momentos: i) a formação da vontade partidária dentro do partido – tido como órgão deliberativo primário – e, por fim, ii) a sustentação e embate das vontades partidárias no órgão deliberativo secundário, comumente designado como parlamento, e a consequente deliberação e formação da vontade geral.

A vontade geral seria formada, portanto, a partir do ajustamento das vontades partidárias que, por sua vez, forma-se pela participação direta dos eleitores dentro de estruturas democráticas partidárias, ou, pode-se dizer ainda que “a vontade dos indivíduos seria previamente determinada e harmonizada na estrutura interna dos partidos. As organizações partidárias seriam transformadas, assim, em catalisadoras das políticas públicas”¹⁰⁷.

A esse respeito, destaca Mezzaroba que, em uma Democracia Partidária, “o indivíduo é quem assume a função de construir a história política do Estado, a partir do Partido Político”. A par disso, “as atividades do Partido no Parlamento devem refletir unicamente a vontade dos seus membros. A partir dessa premissa chega-se à conclusão de que tanto o Parlamento como o Estado devem reproduzir fielmente a vontade dos Partidos, por representarem a própria Sociedade”. Com isso, “o Poder se desloca de baixo para cima e não de forma inversa”¹⁰⁸.

Não se pode mais falar, portanto, apenas em função meramente representativa como fim da ação partidária, uma vez que “o princípio que na democracia de partidos conduz à formação da vontade geral não é de representação, mas sim o mesmo que na democracia plebiscitária conduz à formação da vontade geral”¹⁰⁹.

Com efeito, o partido, dentro do Estado de Partidos, atrai, para si, o centro decisório

106LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, 209-210.

107MEZZAROBBA, *op. cit.*, 256.

108MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 503.

109 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 210.

político – e o faz dentro de uma estrutura democrática onde as vontades dos partidários se manifestam, se moldam, e se convertem em diretrizes, programas e posições, que, por sua vez, são os elementos que caracterizam e constroem a identidade de cada partido. Assim, “na democracia de partidos, a vontade geral somente nasce por obra do princípio da identidade, sem mescla de elementos estruturais de representação”¹¹⁰.

Leibholz afirma que, em consequência da evolução da democracia liberal-representativa à democracia de massas – onde o partido assume papel fundamental na veiculação das demandas sociais – o parlamento, dentro do Estado de Partidos, “perde seu caráter originário e se converte no lugar em que se reúnem os comissários dos partidos para registrar decisões tomadas em outro lugar (nas comissões ou nas conferências do partido)”¹¹¹.

Quanto às discussões plenárias ocorridas nas instituições parlamentares, Leibholz afirma que estas perdem seu “caráter criador”, à medida que os discursos levantados pelos representantes não se dirigem ao convencimento dos demais parlamentares, mas, sim, ao cidadão que, por sua vez, forma sua convicção política com base nos argumentos levantados¹¹².

Assim, considerando que não existem elementos estruturais residuais da democracia representativa que possibilitem uma tomada de decisão pelos deputados sem considerar a vontade partidária, Leibholz afirma que, portanto, dentro da Democracia de Partidos, “as questões de importância fundamental que afetam a existência da nação” passam a ser decididas diretamente pelos cidadãos¹¹³.

2.4.2. MANDATO COMISSIONADO E FIDELIDADE PARTIDÁRIA

No que diz respeito à espécie de mandato característica do modelo de Estado de Partidos, uma das diferenças básicas entre este e o modelo liberal de representação política se dá no sentido de que, enquanto a democracia representativa liberal prega a independência e virtualidade da atuação do representante, o “Estado de Partidos, segundo sua essência e sua

110 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 210.

111 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 210.

112 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 211.

113 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 221.

forma, não é outra coisa senão uma manifestação racionalizada da democracia plebiscitária ou, se preferir, um substituto da democracia direta no moderno Estado de ampla extensão territorial”¹¹⁴.

Veja-se que, portanto, não mais cabe a discussão acerca da representatividade do mandato, uma vez que ele é, absolutamente, *partidário*, devido ao fato de que as posições sustentadas dentro do órgão deliberativo secundário (poder legislativo, podendo ser regido sob a forma de parlamento) são nada mais do que o produto de prévias discussões e deliberações que tiveram espaço dentro do órgão deliberativo primário (partido).

Assim, dentro da lógica do Estado de Partidos, o mandatário eleito “aparece basicamente submetido a uma vontade alheia e já não cabe falar dele como um representante que, livremente e a partir de suas próprias convicções, toma suas decisões políticas para todo o povo”. O mandato partidário não atribui, portanto, legitimidade ao parlamentar para seguir uma linha divergente da estabelecida pelo seu partido¹¹⁵. Nas palavras de Leibholz:

Por fim, no moderno Estado de Partidos, o deputado passa a converter-se em um elo técnico organizativo no seio dos partidos e, em caso de conflito, deve sucumbir-se. Nada obstante, no atual Estado de Partido o deputado, enquanto personalidade livre, segue sendo em certa medida imprescindível, e esta é uma questão de importância fundamental que o diferencia dos “deputados” dos Estados ditatoriais, autoritários ou totalitários. É imprescindível à medida em que está chamado a exercer sua influência no seio do partido e, desse modo, a colaborar na constituição de sua vontade e, considerado a partir do ponto de vista do todo, na formação da vontade majoritária dos partidos [no parlamento ou órgão deliberativo político equivalente]¹¹⁶.

Conforme Leibholz, de acordo com essa nova função básica que tem a eleição na Democracia de Partidos, “o deputado é eleito para o parlamento cada vez mais em função de pertencer a determinado partido e não, como na democracia liberal representativa, por sua personalidade e qualificações especiais”¹¹⁷.

De acordo com Leibholz, “à medida que o deputado perde seu antigo status representativo”, o pagamento de uma remuneração consubstanciada em subsídios públicos perde também a sua essência. Isso porque, em razão do deputado estar vinculado a um partido, não mais é necessário garantir a sua independência através do salário que, passa a

114 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 210

115 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 212-213

116 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 213.

117 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 224.

converter-se em uma mera gratificação por serviços prestados¹¹⁸.

Nesse contexto, a *fidelidade partidária* adquire especial função: assegurar a efetiva “representação” da vontade partidária, subordinando a ação do parlamentar eleito às diretrizes, programas e posições construídas dentro da esfera do partido, a partir do dissenso inexorável ao pluralismo político. Assim, a fidelidade partidária se relaciona com o partidário eleito ao passo que a disciplina partidária remete aos partidários não mandatários de cargos políticos. Nesse sentido, arremata Mezzaroba:

Assim, a adoção da fidelidade partidária demanda a incorporação de uma Democracia Intrapartidária bem desenvolvida, que possibilite, ao mesmo tempo, a participação do representante nas deliberações internas do Partido, acatando-as ainda que vencido, e sua plena inserção social. Dessa forma, o representante assumiria a credencial de verdadeiro porta-voz das vontades individuais recepcionadas, harmonizadas e consubstanciadas na vontade do Partido. Assim, partindo de sólida e racional formação da vontade partidária, o instituto da fidelidade seria simples decorrência¹¹⁹.

Assim, pode-se concluir que “o princípio básico do Estado de Partidos é o de proporcionar, na medida do possível, que cada Partido se preocupe em tornar hegemônicas suas ideias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da Democracia e da disciplina intrapartidária”¹²⁰.

118 LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz. *Op. cit.*, p. 219.

119 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 480.

120 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 256.

CAPÍTULO III - O PARTIDO POLÍTICO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

3.1. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PARTIDO POLÍTICO NO BRASIL

O período colonial no Brasil ficou marcado pela exploração das riquezas naturais e de mão-de-obra escrava pela Coroa portuguesa. Tal espécie de colonização influenciou a mentalidade da classe aristocrática da época que, em razão da confortável posição que desfrutava, não se preocupou, "em sua quase totalidade, de incluir os excluídos do processo econômico e de decisão política no período colonial"¹²¹.

Dessa forma, conforme Vieira, "liberais, conservadores, liberais-radicais, republicanos, entre outros, apesar de arvorarem o título de partidos, não se configuravam como tal, não passando de simples agrupamentos facciosos que objetivavam os favores da coroa". Os liberais e os conservadores prevaleceram no Império, "sem, no entanto, apresentarem na ação uma postura que os diferenciasssem"¹²².

Ainda de acordo com Vieira, pode-se dizer que são raros, na história partidária brasileira, os momentos em que foi possível falar de "organizações verdadeiramente partidárias". Isso se deve ao fato de que, formada a partir de uma base essencialmente patrimonialista, as nossas elites, "através do uso da legislação e da força, solidificaram intencionalmente uma cultura antipartidária na sociedade"¹²³.

O "caráter conciliador das elites na defesa de seus interesses" estendeu-se pelo período Imperial, se evidenciando quando analisada a composição dos gabinetes ministeriais ocupados pelos conservadores e liberais de 1837 até a Proclamação da República¹²⁴. Vejamos o quadro:

1837 a 1840 – conservadores (Regentes Feijó e Pedro de Araújo Lima); 1840 – liberais; 1841 a 1843 – conservadores; 1843 a 1848 – liberais; 1848 a 1853 – conservadores; 1853 a 1858 – ministérios de conciliação; 1858 a 1861 – liberais; 1861 – conservadores; 1861 a 1868 – liberais; 1868 a 1873 – conservadores; 1873 a 1885 – liberais; 1885 a 1889 – conservadores; depois de junho de 1889 – liberais (último gabinete com o Visconde de Ouro Preto)¹²⁵.

121 VIEIRA, *op. cit.*, p. 65.

122 VIEIRA, *op. cit.*, p. 65.

123 VIEIRA, *op. cit.*, p. 66.

124 VIEIRA, *op. cit.*, p. 72.

125 MEIRA, *op. cit.*, p. 19-20.

Entretanto, de acordo com Bonavides, o período republicano no Brasil representou, diferentemente do que se esperava, verdadeiro retrocesso no que tange ao princípio da organização partidária se comparado com o Império, em razão de “duas pragas”: “a mentalidade antipartidária, tão admiravelmente proclamada por Afonso Arinos, e o caráter regional das organizações partidárias, que não transpunham o apertado círculo dos interesses estaduais e serviam tão-somente de instrumento político a poderosas combinações oligárquicas”¹²⁶. Para Arinos, “a mentalidade republicana era federal em primeiro lugar; em segundo, antipartidária, no sentido nacional”¹²⁷.

Segundo Mezzaroba, a primeira República (1889-1930), “além de não proporcionar a criação de qualquer sistema político-partidário definido e estável, extinguiu todas as organizações políticas herdadas do Império”. Exceção à regra foram os republicanos que no ano de 1893 lograram se constituir em Partido Republicano. Conclui Mezzaroba que, “a partir daí, este último passou a controlar a máquina administrativa federal e dos Estados, mediante coalizões políticas envolvendo as mais diferentes oligarquias locais”¹²⁸.

Vieira aduz que “a cultura antipartidária advém de uma reação à própria política imperial”, período em que “agrupamentos facciosos que se autodenominavam partidos, sem organização, capitaneados por chefes oligárquicos e dependentes do poder do monarca”, acabaram “deixando uma sequelas”, na primeira leva de representantes das forças republicanas que chegaram ao poder. Conforme Vieira: “Para alguns, a culpa da ruína do regime imperial teve como causa as divisões originadas pelas organizações partidárias existentes”¹²⁹.

Entretanto, observa Bonavides:

Mas sempre no fundo dos grandes recuos políticos que a história aparentemente registra — e o antipartidismo da República foi um desses recuos — atuam já as forças que hão de devolver a história ao porvir, e fazer que as idéias e as instituições retomem o seu curso, refluem ao leito da correnteza histórica, reabram os caminhos interrompidos, reconciliem, no caso brasileiro, o partido com a sua tendência irreprimível e necessária, que é a da marcha para a amplitude democrática do poder, a participação popular cada vez mais ampla, o alargamento indispensável do círculo de ação partidária, que não poderia jamais confinar-se, senão transitoriamente, ao

126 BONAVIDES, *op. cit.*, p. 494.

127 FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980. p. 379.

128 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 311.

129 VIEIRA, *op. cit.*, p. 75.

âmbito provincial¹³⁰.

Importante observar que a Constituição Republicana de 1891 nada dispõe sobre os partidos políticos. Com efeito, observa Mezzaroba que é "a partir do Código Civil (Lei 3.071, de 01 de janeiro de 1916), em seu art. 18, os Partidos Políticos passaram a ser instituídos seguindo o procedimento de registro civil das pessoas jurídicas de Direito Privado"¹³¹

Na Segunda República (1930-1937), "o crescimento da classe média e o surgimento do operariado, até então alijados do processo político pelas classes dominantes, criaram um ambiente onde não se sustentavam as inautênticas eleições e os desmandos praticados pelos grupos oligárquicos dominantes"¹³². Além disso, a história nos mostra que outros fatores políticos também influenciaram o pensamento político daquele período. Nas palavras de Mezzaroba:

A transição da primeira para a segunda República no Brasil foi determinada pela Revolução de 1930, cujo auge esteve na deposição do presidente Washington Luís em 24 de outubro de 1930. O crack da Bolsa de Nova Iorque, desencadeou a crise mundial que atingiria também o Brasil, sobretudo sua economia cafeeira. Os Partidos Políticos estaduais, como o Partido Republicano Paulista (PRP), dominavam a cena política e representavam os interesses das elites econômicas e políticas de então, período em que a prática do coronelismo era amplamente difundida¹³³.

A revolução de 1930 culminou com o Governo Provisório de Getúlio Vargas - que durou até 1937. Vargas, logo após tomar posse como presidente da república, inicia "novo processo de desmantelamento sumário das agremiações, agora daquelas herdadas da primeira República", com o objetivo de aniquilar qualquer força política que ameaçasse o seu governo¹³⁴.

Foi no Governo Provisório de Vargas que foi promulgado o primeiro Código Eleitoral do Brasil (1932). O referido código, em seu art. 99, reconheceria a existência jurídica dos partidos brasileiros pela primeira vez, e, por parte do art. 100 ficou a regulamentação de seu funcionamento. Ocorre que, não obstante reconhecer juridicamente de forma pioneira os partidos políticos no Brasil, o Código Eleitoral de 1932 desferiu um "duro golpe" no funcionamento das organizações partidárias, à medida que, em seu art. 88, parágrafo único, facultou o registro de candidaturas avulsas - aquelas em que os candidatos vão ao concorrer

130 BONAVIDES, *op. cit.*, p. 494.

131 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 313.

132 VIEIRA, *op. cit.*, p. 83.

133 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 319.

134 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 320.

no pleito eleitoral sem intermédio dos partidos políticos, "bastando que a candidatura fosse requerida por um determinado número de eleitores"¹³⁵.

A Constituição de 1934 "não reconheceu os Partidos como instituições organizadas e definidas doutrinariamente, são apenas recepcionados como 'correntes de opinião'"¹³⁶ e, pode-se dizer que representou um grande recuo à democracia ao ir de encontro à concepção moderna de partido político, estabelecendo a "representação profissional eleita pela forma indireta das associações de classe" (art. 23, § 3o.).

Em 4 de maio de 1935, é decretado o segundo Código Eleitoral da República (Lei n. 48) - segundo também de Getúlio Vargas. O Código Eleitoral de 1935 preservou boa parte do Código Eleitoral de 1932, inclusive as candidaturas avulsas, "o que vinha a corroborar a tese de serem desnecessários os partidos para o processo político da nação". Quanto aos partidos políticos, os artigos 166 e 167 dispõem que são permanentes os partidos que possuírem registro na forma da lei (art. 18 do Código Civil) e provisórios os partidos que contassem com a adesão de 200 eleitores¹³⁷.

Em 1937, encerra-se o Governo Provisório e inicia-se o Estado Novo, com a outorga, por Vargas, da Constituição "polaca" - assim chamada em razão de sua inspiração fascista polonesa. A Carta de 1937, seguindo a tradição, não fazia menção alguma aos partidos políticos, mas, como atenta Mezzaroba, "não deixou de impor determinados pressupostos que acabariam inviabilizando qualquer iniciativa que buscasse reorganizar novas agremiações políticas, principalmente se os propósitos fossem contrários aos do governo Vargas"¹³⁸.
Esclarece o autor:

Para tais casos, conforme o art. 122, XII, da Constituição de 1937, estava prevista até a aplicação da pena de morte: a) a quem tentasse submeter o território da Nação ou parte dele à Soberania de Estado estrangeiro; b) a quem tentasse, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, contra a unidade da Nação, procurando desmembrar o território sujeito à sua Soberania; c) a quem tentasse, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, a mudança da ordem política ou social estabelecida na Constituição; e, por fim, d) a quem tentasse subverter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para estabelecer da ditadura de uma classe social¹³⁹.

¹³⁵ MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 321.

¹³⁶ MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 324.

¹³⁷ VIEIRA, *op. cit.*, p. 87.

¹³⁸ MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 328-330.

¹³⁹ MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 330.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1946, não obstante ter a sua constituinte sido composta por representantes eleitos através dos partidos, “pouco acrescentou ao reconhecimento institucional dos Partidos Políticos”. Conforme Mezzaroba, a mais relevante novidade trazida pela Carta Magna de 1946 “foi incorporar, no texto constitucional, a tese dos partidos nacionais, aos quais ficava assegurada a representação proporcional, nos termos da lei (art. 134)”¹⁴⁰.

Já no regime militar (1964-1984), antes de ser baixado o AI-2, fora editada a Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965, a qual foi conferida a regulamentação dos partidos políticos. Muita expectativa girava em torno de tal regulamento, sobretudo em relação à liberdade partidária, violentada repetidamente pela Quarta República.

No entanto, “o que se verificou na prática foi o oposto. Na sua essência, a Lei n. 4.740/65 – primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos – não possuía qualquer compromisso com a liberdade de criação e com o fortalecimento dos Partidos existentes”. Em linhas gerais, a referida legislação se ocupou de “estabelecer regras rígidas no sentido de impedir a criação de novos Partidos e de reduzir o número daqueles registrados”¹⁴¹. Esclarece Mezzaroba que

Por essa Lei, perderiam o registro, os *Partidos* que não possuísem doze deputados federais eleitos por, no mínimo, sete Estados (art. 47, II), ou aqueles *Partidos* que não obtivessem votação, em eleições gerais para a Câmara Federal, no mínimo de três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em onze ou mais Estados (art. 47, III)¹⁴².

Uma novidade importante trazida pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 veio por conta do seu artigo 50, o qual previa que, "havendo o cancelamento do registro de um Partido, os seus representantes permaneceriam com o mandato, exceto se o cancelamento estivesse fundamentado na violação do regime democrático, na pluralidade partidária ou na garantia dos Direitos Humanos", casos em que ficava previsto a preservação do mandato pelo representante, bastando que "comprovasse a sua insurreição à orientação partidária que motivou o cancelamento do registro". A partir desse "mecanismo casuísta de compensação", Mezzaroba afirma que "a Lei incentivou o enfraquecimento e a falta de compromisso com a vida intrapartidária e com a fidelidade partidária"¹⁴³.

Entretanto, em 27 de outubro de 1965, o regime militar de Castelo Branco baixa o Ato

¹⁴⁰ MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 336.

¹⁴¹ MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 344.

¹⁴² MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 344

¹⁴³ MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 344-345.

Institucional n. 2, que decretava, em seu art. 18, a extinção de todas as organizações partidárias até então existentes e, acrescentava, no parágrafo único do mesmo artigo, que para a organização dos novos Partidos mantinha as exigências previstas na Lei nº 4.740/65 (LOPP). Malgrado o disposto, tal previsão “de nada adiantou, pois logo em seguida, em 20 de novembro de 1965, através do Ato Complementar nº 4, o governo militar impõe o sistema *bipartidário para o país¹⁴⁴”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 apresenta-se como inovadora se comparada às anteriores: dispõe-se a ditar uma ordem de princípios em relação à criação, organização e funcionamento dos partidos políticos. No entanto, “tais princípios seguiam fiéis ao espírito da Lei n. 4.740/65, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos”. O objetivo do texto constitucional era, a partir de uma rigidez normativa, “inviabilizar a formação de qualquer outra organização partidária que não se enquadrasse no sistema bipartidário já existente ou que possuísse força política regionalizada”. Tal inviabilização vinha disposta no art. 149, VII, que “previa que o funcionamento do Partido deveria atender o quorum de dez por cento do eleitorado que havia votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento dos votos em cada um deles”. Ainda, deveria contar com “apoio expresso de dez por cento de deputados federais, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, e dez por cento de senadores”¹⁴⁵.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, denominada também de Constituição de 1969, em razão de alterar sobremaneira a estrutura do texto constitucional de 1967, “incorpora em seu texto o espírito autoritário do AI-5 e da LSN [Lei de Segurança Nacional, Decreto-Lei n. 898/69]”. No que concerne à criação e ao funcionamento dos partidos políticos, não obstante o bipartidarismo vigente, a “Constituição” de 1969 acabou seguindo a de 1967 - ainda que “mais branda em algumas exigências, se comparada com a anterior”¹⁴⁶. Nas palavras de Mezzaroba:

Pela nova redação, a agremiação partidária deveria obter o apoio de cinco por cento do total do eleitorado nacional, distribuídos por, pelo menos, sete Estados, sendo que a votação mínima em cada Estado deveria ser de sete por cento. Não havia mais a exigência do apoio de um certo número de senadores e deputados federais. Considerando a forte repressão provocada

144 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 346.

145 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 348

146 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 350-351.

pelo AI-5 e pela LSN, esse abrandamento legal, na prática, em nada contribuiu no sentido de fomentar organizações políticas que fossem além do sistema bipartidário já existente¹⁴⁷.

Em 21 de julho de 1971, é sancionada a segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos - (Lei n. 5.682). O referido estatuto acabou incorporando os princípios previamente estabelecidos pela legislação constitucional de 1969 (EC n. 1/69). Diante disso, no que diz respeito à criação e funcionamento dos partidos, "manteve a exigência do apoio de cinco por cento dos eleitores que votaram para a Câmara Federal no último pleito, distribuídos por sete Estados da Federação, sendo que, em cada um desses Estados, a votação teria de ser superior a sete por cento dos votos"¹⁴⁸. Dentro os propósitos mais urgentes da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, destacam-se:

a) a regulamentação do parágrafo único do art. 152, da Constituição de 1969 que estabelecia a perda de mandato por infidelidade partidária (art. 72). Essa medida visava essencialmente impor e garantir a unidade política no bloco de apoio do governo, no caso a ARENA; e b) o fortalecimento dos diretórios em detrimento das convenções partidárias (arts. 28 ao 69). Ou seja, para os militares evidentemente interessava a centralização e o controle dos Partidos de cima para baixo, e não o inverso. Com essa medida, o Regime Militar passava a negar o próprio espírito que justificou, na ocasião, a decretação da primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos em 1965¹⁴⁹.

Em 13 de outubro de 1978, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 11, a qual também se dispôs a regulamentar a criação e a organização dos partidos políticos. De acordo com a lei, Vieira explica que "para poderem funcionar, as organizações partidárias deveriam ter como filiados pelo menos 10% (dez por cento) dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal". Prossegue o autor que, "alternativamente, caso não cumprissem este critério, deveriam contar com o apoio expresso em votos de 5% (cinco por cento) do contingente eleitoral que tivesse votado no último pleito para a Câmara dos Deputados, representando nove Estados da federação e com pelo menos 3% (três) de votos em cada um deles". Outro ponto relevante é que "a emenda supracitada afrouxava as regras de fidelidade partidária, não sujeitando o parlamentar que mudasse de sigla para a criação de uma nova às penalidades dispostas na lei para a perda do mandato"¹⁵⁰.

147 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 351.

148 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 351.

149 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 352.

150 VIEIRA, *op. cit.*, p. 105.

A definitiva abertura política visando romper com o bipartidarismo vigente ocorreu com a Lei n. 6.767, editada em 20.12.1979. Conforme aborda Vieira, a referida lei acabou por alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, dentre as quais destacam-se, “a extinção das organizações partidárias provisórias que haviam sido criadas com a extinção dos partidos anteriormente existentes em 1965”; “a volta da expressão 'partido' à frente da denominação da agremiação”; “até o registro, os novos partidos deveriam funcionar na forma de blocos; os partidos deveriam ser organizados em 180 dias a contar da promulgação daquela lei” e, por fim, “o Tribunal Superior Eleitoral disciplinaria, através de resolução, o estipulado pela lei”¹⁵¹.

Com a Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985, flexibilizou-se a criação de partidos políticos, exigindo-se do partido político, como requisito para a sua representação no Congresso Nacional, “o apoio em votos de pelo menos 3% (três por cento) do eleitorado que participara do último pleito para a Câmara dos Deputados, distribuídos no mínimo em cinco Estados da federação e com quociente mínimo em cada um deles de 2% (dois por cento)”. Ainda, “facultava-se aos parlamentares eleitos por agremiações que não auferissem o quociente estipulado em lei, o prazo de sessenta dias para filiarem-se a outra legenda”. Assim, pode-se verificar que a perda do direito de representação do Partido não acarretava na perda do mandato do parlamentar, bem como restava “eliminada a rigidez existente quanto à fidelidade partidária”¹⁵². Arremata Vieira:

A existência da oposição foi permitida, desde que não ameaçasse o regime. Aos partidos políticos, era-lhes permitido existir quando interessasse ao regime. Mas eram partidos sem autonomia para definição de seus estatutos e de sua linha de atuação, meros receptáculos de normas prontas. Salvo o surgimento do PCB e do PT, a teoria orgânica não recebeu amparo no sistema político nacional, tendo as elites, através da estrutura do Estado, procurado impedir a existência dessas agremiações. Privilegiavam-se lideranças individuais em prejuízo dos partidos, com intuito de impedir o enraizamento social de concepções que rompessem com a estrutura de poder montada pelas elites dirigentes para sua permanência no controle da máquina estatal¹⁵³.

Nesse contexto, não obstante a constitucionalização dos partidos políticos ter ocorrida dentro do Regime Militar e, como visto, com o fito de atender aos interesses da própria ditadura – possibilitando a esta o exercício de rigoroso controle sobre o quadro político-

151 VIEIRA, *op. cit.*, p. 105-106.

152 VIEIRA, *op. cit.*, p. 110.

153 VIEIRA, *op. cit.*, p. 110-111.

partidário – o alvorecer de uma nova fase democrática após o fim do regime ditatorial ensejou grandes expectativas em relação às novas disposições que uma nova Constituição Federal traria acerca dos partidos políticos, sobretudo àquelas que se mostram fundamental para o desenvolvimento de um Estado de Partidos, quais sejam, uma plena liberdade partidária e a efetiva participação dos partidos políticos na formação da vontade do Estado¹⁵⁴.

3.2. ASPECTOS INICIAS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em 05 de outubro de 1988 é promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil. Ao afirmar já em seu art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, a Carta Magna de 1988 registra a adoção da representação política como “recurso no processo de formação da vontade política do povo”¹⁵⁵.

De acordo com o art. 14, *caput*, da Constituição Federal de 1988, “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto discreto e secreto, com valor igual para todos”. Assim, ficam definidas as características do voto no Brasil: universal, discreto, secreto e igual. Ainda, pode-se dizer que o voto é pessoal – uma vez que não se admite voto por correspondência ou por procuração e obrigatório (sendo facultativo aos maiores de 16 anos e menores de 18 anos; maiores de 70 anos e também aos analfabetos, art. 14, § 1º).

Outra questão relevante trazida pelo art. 14 é o estabelecimento da filiação partidária como requisito de elegibilidade (art. 14, § 3º, V). Com isso, encerra-se definitivamente com a possibilidade de candidaturas avulsas, prejudiciais para uma verdadeira representação política, sobretudo se se objetiva a implementação de um Estado de Partidos, à medida em que fortalecem o caráter personalíssimo da candidatura, desvinculando-a de um programa e ideário partidários. Além disso, estabelece-se – ainda que de maneira meramente formal – o partido político no centro da engrenagem política, cabendo única e exclusivamente a ele instrumentar as candidaturas políticas nos pleitos eleitorais.

154 MEZZAROVA, *op. cit.*, p. 377.

155 MEZZAROVA, *op. cit.*, p. 380.

Os sistemas majoritário e proporcional são as duas espécies de sistemas eleitorais adotados pela Constituição Federal.

Por sistema majoritário, entende-se aquele em que a representação, em dado território (circunscrição ou distrito), cabe ao candidato ou candidatos que obtiverem a maioria (absoluta ou relativa) dos votos. Conforme esclarece Silva,

[...] o sistema majoritário pode ser *simples* (ou sistema de escrutínio a um só turno), pelo qual, por uma única eleição, se proclama o candidato que houver obtido a maioria simples ou *relativa* (por isso, também, às vezes, é denominado sistema de eleição por maioria *relativa*), como pode ser por *maioria absoluta* (por isso, é também conhecido como sistema eleitoral por maioria absoluta), segundo o qual somente se considerará eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos; se nenhum candidato o conseguir, efetivar-se-á nova eleição, geralmente entre os dois candidatos mais votados, a fim de decidir entre ambos, quando, então, um deverá alcançar a maioria absoluta de votos (por essa razão, dá-se-lhe também o nome de sistema majoritário a dois turnos, ou sistema de escrutínio a dois turnos)¹⁵⁶.

A Constituição Federal de 1988 consagra o sistema majoritário:

- a) *por maioria absoluta* (com dois turnos, se preciso), para a eleição de Presidente e Vice-Presidente da República (art. 77), de Governador e Vice-Governador de Estado (art. 28) e de Prefeito e Vice-Prefeito Municipal (art. 29, II);
- b) *por maioria relativa*, para a eleição de Senadores Federais (art. 46)¹⁵⁷.

O artigo 45 da Constituição prevê que “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”. O § 1º define que “o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados”.

Assim, como visto,

o sistema proporcional é o que vigora atualmente no Brasil para a escolha de Vereadores, Deputados Estaduais e Federais. Assim, nos Municípios e nos Estados, o número de Vereadores ou Deputados eleitos pelos Partidos Políticos depende do somatório dos votos obtidos pela legenda com os votos nominais conquistados pelos seus candidatos. Dessa forma, o número de cadeiras a serem ocupadas depende da proporcionalidade de votos

¹⁵⁶ SILVA, *op. cit.*, p. 370.

¹⁵⁷ SILVA, *op. cit.*, p. 370-371.

conquistados pela legenda¹⁵⁸.

Nesse aspecto, há que se ressaltar que o voto direcionado exclusivamente à legenda partidária é apenas uma faculdade do eleitor (art. 176 do Código Eleitoral), sendo tal opção exercida apenas por uma minoria do eleitorado. Assim, a realidade é que, ainda que possibilite o voto de legenda, o eleitor brasileiro, mesmo nas eleições pelo sistema proporcional, tende a conferir seu voto em favor de determinado candidato, e não de um programa partidário.

A adoção do sistema proporcional pela Constituição Federal, nas palavras de Gomes, “visa distribuir entre as múltiplas entidades políticas as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa de poder e, principalmente, ensejando a representação de grupos minoritários”. Em razão disso, o voto assume caráter “dúplice ou binário”, “de modo que votar no candidato significa igualmente votar no partido (= voto na legenda); também é possível votar tão só na agremiação”. Dessa forma, tal sistema não leva em conta apenas o número de votos atribuídos ao candidato, como no sistema majoritário, mas sobretudo os endereçados à legenda. Conclui Gomes que o sistema proporcional “pretende, antes, assegurar a presença no Parlamento do maior número de grupos e correntes que integram o eleitorado. Prestigia minoria”¹⁵⁹.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Nas palavras de Mendes e Branco:

A adoção de um sistema majoritário (eleição em distritos) para a eleição parlamentar leva à eleição daquele que obtiver maioria em um dado distrito ou circunscrição eleitoral. Os votos atribuídos aos candidatos minoritários não serão, por isso, contemplados, o que acaba por afetar a igualdade do valor do voto quanto ao resultado. A adoção do modelo majoritário puro para as eleições parlamentares pode gerar um paradoxo no qual o partido que reúne a maioria dos sufrágios pode não obter a maioria das cadeiras¹⁶⁰.

Segundo Silva, esse sistema “suscita os problemas de saber *quem é considerado eleito* e qual o número de eleitos por partido”. Dessa forma, se faz necessário apurar: “(a) o número de votos válidos; (b) o quociente eleitoral; (c) o quociente partidário; (d) a técnica de distribuição dos restos ou sobras; (e) a determinação dos eleitos; (f) solução de casos em que

158 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 467.

159 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 122-123.

160 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. Rev. E atual., São Paulo: Saraiva, 2014. p. 650.

há falta de quociente”¹⁶¹.

A dinâmica do sistema se resume nas palavras do Min. Dias Toffoli¹⁶²,

Pelo arcabouço adotado pela legislação eleitoral para a distribuição das vagas do Poder Legislativo no sistema proporcional, tem-se duas etapas de distribuição das cadeiras legislativas. Primeiro se distribui as vagas a partir de um processo matemático em que se calcula o quociente eleitoral (soma dos votos válidos/nº de cadeiras em disputa), em seguida o quociente partidário (soma dos votos válidos obtidos pelo partido ou coligação/quociente eleitoral), desprezando-se as frações eventualmente resultantes. O quociente partidário maior que uma unidade é pressuposto para que o partido ou coligação receba, ao menos, uma cadeira da disputa eleitoral. Já as vagas resultantes do desprezo às frações tornam-se remanescentes e serão distribuídas consoante os preceitos legais a tanto estabelecidos.

Até a recente “Minirreforma Eleitoral de 2015” (Lei n. 13.165/15), continua Toffoli:

- (i) o quociente partidário (ressalte-se novamente, “desprezadas as frações”) correspondia ao número de vagas destinadas, na primeira etapa, a cada partido, que as distribuiria na ordem de maior votação nominal a seus candidatos. **Nenhuma consideração se fazia quanto à votação individual de cada candidato contemplado com uma vaga obtida pelo partido, senão a que respeitava à ordem de distribuição das cadeiras;**
- (ii) as vagas remanescentes decorreriam, apenas, do desprezo às frações no cálculo do quociente partidário; e
- (iii) as vagas remanescentes eram distribuídas de acordo com cálculo que considerava em seu denominador o “número de lugares por ele [partido ou coligação] obtido [na primeira etapa de distribuição das vagas], mais um” (grifo acrescido).

Com a edição da nova Lei:

- (i) o quociente partidário continuou a ser pressuposto para o recebimento de vagas pelo partido ou coligação; contudo, um novo critério foi incluído, **sendo necessário, ainda, que os candidatos aos quais se destinem as vagas obtidas pelo partido ou coligação recebam votação nominal superior a 10% do quociente partidário (art. 108, do Código Eleitoral);** com isso, (ii) as vagas remanescentes continuarão advindo das frações desprezadas, mas também (art. 109, **caput**) resultarão das vagas não ocupadas pelos candidatos que não tenham atendido ao novo critério (obtenção de votação correspondente a, no mínimo, 10% do quociente eleitoral); e (iii) **as vagas remanescentes serão distribuídas sob novo critério matemático, que terá como denominador não mais o “número de lugares por ele obtido, mais um”, mas sim um critério fixo, “o quociente partidário, mais um” (art. 109, I) (grifo acrescido).**

Fica evidente, portanto, a prejudicial consequência da alteração legislativa para a

161 SILVA, *op. cit.*, p. 371-376.

162 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.420/DF. DJ 03.12.15.

evolução do reconhecimento dos partidos políticos como verdadeiros realizadores da vontade política. Ao atribuir cláusula de desempenho individual (votação nominal superior a 10% do quociente partidário), a nova Lei reforçou a infeliz tradição antipartidária, consubstanciada na prevalência à escolha pessoal do candidato pelo eleitor, em detrimento da proposta partidária. Nessa nova sistemática, um partido que, por exemplo, “embora com maiores votação e restos, não tiver candidatos que logrem tal percentual (imagine-se, por exemplo, que seus candidatos hajam sido igualmente bem votados, recebendo cada qual 9% do quociente partidário), ele não terá vez na partilha das vagas remanescentes”¹⁶³.

Quanto à nova regra de distribuição das sobras, “uma alteração sutil realizada na redação do inc. I do art. 109 do Código Eleitoral acabou por acarretar consequência que praticamente desnatura o sistema proporcional no cálculo das sobras eleitorais”¹⁶⁴.

Na lei anterior, como visto, o cálculo utilizado para obtenção da “maior média” entre os partidos – critério utilizado para distribuição das sobras eleitorais -, tinha por denominador o “número de lugares por ele [partido ou coligação] obtido, mais um”. Com essa disposição, a regra estabelecia que cada vaga remanescente distribuída a um partido era, ato contínuo, levada em conta no cálculo da distribuição das próximas vagas. Dessa forma, se um partido recebeu a primeira vaga, isso entrava no cálculo da segunda, “diminuindo as suas chances de obtê-la e aumentando as chances de outros partidos recebê-la”¹⁶⁵.

Através da nova sistemática, somente o “quociente partidário, mais um” (dado fixo) é que deverá ser levado em conta para os seguidos cálculos de atribuição das vagas remanescentes, “desprezando-se a aquisição de vagas nas operações anteriores”. Com isso, “o partido político ou coligação que primeiro obtiver a maior média e, conseqüentemente, obtiver a primeira vaga remanescente, acabará por obter todas as vagas seguintes, enquanto possuir candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima (pelo menos 10% do quociente eleitoral)”. Em outras palavras, “haverá uma tendência à concentração, em uma única sigla ou coligação, de todas os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima”¹⁶⁶.

163 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.420/DF, DJ 03.12.15.

164 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.420/DF, DJ 03.12.15.

165 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.420/DF, DJ 03.12.15.

166 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.420/DF, DJ 03.12.15.

O Supremo Tribunal Federal, entendendo “a nova regra, portanto, por atribuir unicamente a um mesmo partido político todas as vagas remanescentes, viola, ainda, a distribuição de cadeiras legislativas às legendas representativas de ideais minoritários no seio social” concedeu parcialmente a medida cautelar requerida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.420/DF proposta pela Procuradoria-Geral da República, a fim de suspender “a eficácia da expressão 'número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107', constante do inc. I do art. 109 do Código Eleitoral (com redação dada pela Lei nº 13.165/2015), mantido – nesta parte - o critério de cálculo vigente antes da edição da Lei nº 13.165/2015”.

A concessão parcial da medida cautelar se deu em razão de que, acerca da segunda impugnação requerida na ADI n. 5.420/DF – em relação às alterações promovidas no sentido de fixar votação nominal mínima para que um candidato seja eleito – o Supremo Tribunal Federal entendeu “não merece guarida a proteção cautelar buscada nesta ADI”. Em resumo, o STF justificou a não concessão da medida cautelar por entender que “a nova conformação é apenas uma opção legislativa no estabelecimento do equilíbrio entre a votação na legenda e a votação na pessoa do candidato, plenamente válida na medida em que não desequilibrou essas forças, que são os polos do sistema proporcional”. No entender do relator, Min. Dias Toffoli, ao contrário do alegado prejuízo às estruturas partidárias, “a alteração legislativa mais se aproxima de uma tentativa de equilíbrio entre essas variáveis do sistema proporcional, na medida em que, nitidamente, visou impedir o 'arrastamento' de candidatos com votação inexpressiva às cadeiras legislativas” em razão somente do quociente partidário obtido pela legenda¹⁶⁷. O mérito da ADI, até o momento da confecção deste estudo, ainda aguarda seu julgamento.

3.3. O REGIME CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS A PARTIR DA CF/88

A partir desse momento, passa-se a analisar enfim o regime constitucional conferido aos partidos políticos e o alcance efetivo que alguns institutos e preceitos reservados aos partidos políticos atingem em nosso ordenamento jurídico. Dessa forma, o estudo se aterá às disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e os desdobramentos

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.420/DF, DJ 03.12.15, p. 7.

infraconstitucionais – através da legislação ordinária e interpretação jurisprudencial – que tais regramentos adquirem ao longo de sua aplicação prática.

3.3.1. A LIBERDADE PARTIDÁRIA E A CRIAÇÃO DE PARTIDOS

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 contemplou os partidos políticos em capítulo específico, com único artigo (cap. V, art. 17). Vejamos:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

~~§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias~~ (Redação original).

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

O texto constitucional, como visto, assegura a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, desde que, para tanto, respeitem quatro princípios basilares – soberania nacional, regime democrático, pluripartidarismo e direitos fundamentais da pessoa humana (CRFB/88, art. 17, *caput*).

Com tal disposição, a Constituição Federal afirma o princípio da *liberdade partidária* que, segundo Silva, envolve a liberdade de “criá-los, transformá-los e extingui-los, assim como, evidentemente, a de aderir ou não a um partido, de permanecer filiado ou de desligar-se dele”. Complementa o autor, ainda, afirmando que “mais importante ainda é que a estrutura

de poder não poderá interferir nos partidos, para extingui-los, por exemplo, como várias vezes acontece”¹⁶⁸.

Tavares leciona a existência de duas ordens de liberdade partidária: a *objetiva* e a *subjetiva*. Segundo o autor, a liberdade partidária *objetiva* “diz respeito ao órgão partidário propriamente dito, e não a seus integrantes”, e seu conceito se desdobra em quatro: “1o.) liberdade de criar partidos; 2o.) liberdade de transformar partidos pela fusão e incorporação; 3o.) liberdade de extinguir os partidos; 4o.) autonomia interna”. Essa autonomia interna, prossegue Tavares, “envolve os seguintes elementos: 1o.) Definição da estrutura partidária; 2o.) organização partidária; 3o.) funcionamento do partido”. Quanto à liberdade partidária *subjetiva*, o autor complementa que “diz respeito aos sujeitos que compõem o partido político, implicando: 1o.) liberdade de inscrever-se em algum partido político; 2o.) liberdade de retirar-se de determinado partido político”¹⁶⁹.

Cunha afirma que “o princípio de liberdade partidária, indiscutivelmente posto pela Constituição, vincula-se ao princípio pluralista”. Segundo o autor, tal vinculação se torna explícita ao se analisar que a Constituição utilizou o termo “pluralismo” em três momentos distintos e importantes: em seu preâmbulo, ao se referir ao pluralismo social; em seu art. 1.º, ao utilizar a expressão “pluralismo político” e, por fim, no art. 17, ao afirmar o pluralismo partidário¹⁷⁰. Arremata Cunha:

[Pluralismo] não é, certamente, um termo vazio. Ao contrário, ele possui uma significação prescritiva, qualitativa. Dizer que uma sociedade deve ser pluralista não significa fixar-se uma determinação numérica, acima de algum e abaixo de muitos, dentro da qual se permite a convivência dos diferentes; signifi/ca, ao contrário, o dever de criar e manter esse espaço de convivência; restringi-lo, direta ou indiretamente, corresponde a ferir o princípio pluralista. Pluralismo, instrumentação da liberdade, tem sentido mais concreto, mais preciso do que esta¹⁷¹.

O conceito de pluralismo, ao exprimir a ideia de livre manifestação de opiniões diversas e da necessidade de se manter um espaço de livre convivência ideológica, pressupõe que tal direito seja assegurado de forma igual a todos os cidadãos. Da mesma forma, o pluripartidarismo deve ser entendido não só como uma livre coexistência de legendas e

168 SILVA, *op. cit.*, p. 405.

169 TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 681.

170 CUNHA, Sérgio Sérulo da. A nova lei de liberdade partidária. *Revista de Informação Legislativa*, n.º 114 – p. 125-132 – abr/jun/92. p. 126.

171 CUNHA, *op. cit.*, p. 126.

ideários partidários: deve também assegurar igualdade no tratamento a todos os partidos políticos, à medida em que “qualquer distinção entre os Partidos deve ter como origem a sua própria representatividade, o produto de sua atuação no cenário político, levando-se em consideração primordialmente os votos percebidos e não somente a quantidade de representantes eleitos”¹⁷².

Nesse sentido, a previsão constitucional da liberdade partidária foi, sem dúvida, um grande passo em prol da realização da democracia, especialmente após um período de conturbado cenário político nacional, notadamente marcado por arbitrários cerceamentos de direitos fundamentais, sobretudo políticos, onde o partido político se manteve – ainda que de forma precária e a duras penas – como a única estrutura capaz de veicular os anseios populares. Daí a necessidade de preservar sua liberdade de organização e funcionamento no novo ordenamento constitucional.

Com efeito, dentro da óptica do Estado de Partidos (Democracia de Partidos), os partidos carecem de uma liberdade e independência plenas, a ponto de não se submeterem a qualquer ingerência ou tutelamento por partes do Estado.

Entretanto, a liberdade partidária não possui caráter absoluto dentro da estrutura da Carta Magna de 1988. Além da observância aos princípios contidos no *caput* do art. 17, os partidos políticos precisam atender a quatro requisitos para a sua efetiva criação e funcionamento, quais sejam: *i*) caráter nacional (art. 17, I); *ii*) a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes (art. 17, II); *iii*) a prestação de contas à Justiça Eleitoral (art. 17, III); e, por último, *iv*) funcionamento parlamentar de acordo com a lei (art. 17, IV).

Vejamos, em seguida, como esses requisitos são interpretados e aplicados e, consequentemente, a real amplitude da liberdade partidária a partir desses desdobramentos.

3.3.1.1. Caráter nacional

O caráter nacional pode ser entendido como a exigência de vinculação da atividade partidária a um programa político que apresente propostas voltadas para o progresso e

¹⁷² MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 518.

desenvolvimento de todo o território nacional, sendo equivocada entendê-lo como a “obrigatoriedade de se construir uma estrutura partidária que contenha ramificações organizacionais em algumas unidades da Federação”¹⁷³.

A razão de se estabelecer o requisito do “caráter nacional” é, portanto, evitar que se proliferem partidos locais – sobretudo no interior e pequenos municípios – que, comprometidos única e exclusivamente em se perpetuar no poder, servem somente como rótulos a poucas famílias politicamente destacadas, constituindo, assim, meras facções oligárquicas, sem vínculo com qualquer diretriz, programa ou ideologia.

Destaca-se, a esse respeito, a conclusão de José Jairo Gomes, segundo o qual “a exigência de expressão nacional [...], historicamente, trata-se de reação às oligarquias estaduais e ao regionalismo político imperantes na República Velha”, onde sobressaíam-se os partidos estaduais, sendo os principais o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM) – protagonistas da “política do café-com-leite”, alcunha atribuída em razão do predomínio das oligarquias cafeeiras de São Paulo juntamente com as oligarquias do tradicional Estado produtor de leite e derivados – Minas Gerais¹⁷⁴.

Ocorre que, não obstante fixar o caráter nacional como requisito para a criação de partidos políticos, a Constituição de 1988 não estabeleceu o critério de definição do que seria um partido efetivamente nacional. Outrossim, também não remeteu ao legislador ordinário tal incumbência – e nem poderia fazê-lo, uma vez que a própria Carta Magna é clara em estabelecer a plena liberdade de criação de partidos políticos em seu art. 17, *caput*.

Porém, a *contrariu sensu*, a Lei n. 9.096 de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), avocou para si a regulamentação do que seria o caráter nacional dos partidos – e o fez de forma a restringir a liberdade partidária, explica-se:

De acordo com o que dispõe o art. 7º da Lei n. 9.096/95, após a aquisição da personalidade jurídica na forma da legislação civil, deverá o *Partido Político* registrar o seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. Porém, de acordo com a redação original do § 1º do mesmo artigo,

Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na

173 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 401.

174 GOMES, *op. cit.*, p. 92.

última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Ora, o critério adotado pelo legislador ordinário para definir um partido nacional foi o geográfico-quantitativo, conceito muito mais próximo de “âmbito nacional” do que “caráter nacional” propriamente dito, a contrário do que se esperava a partir da definição doutrinária do referido instituto.

Imprescindível acrescentar que a disciplina legal da criação de novos partidos sofreu duas alterações legislativas ao longo de 2015, todas no sentido de dificultar a criação de novas legendas.

Com a promulgação da Lei nº 13.107, de 24 de março de 2015, o dispositivo foi alterado para acrescentar que o apoio fosse de “eleitores não filiados a partido político”. Essa alteração ensejou, em 20.04.2015, o ajuizamento da ADI n. 5.311/DF pelo PROS – Partido Republicano da Ordem Social. Além disso, a ADI também se prestou a requerer a declaração de constitucionalidade de outra alteração promovida pela Lei n. 13.107/15: a definição do prazo mínimo de cinco anos a partir do registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral para que possa ocorrer a incorporação ou fusão dos partidos. Os argumentos do requerente eram no sentido de que:

- a) teria sido dificultada a criação de partidos políticos, contrariando-se o processo histórico de fortalecimento do Estado Democrático de Direito, pelo que pouco importaria “a terceiros as deliberações que uma agremiação recém criada poderá seguir nos 5 (cinco) anos seguintes ao seu deferimento, pois está protegida pela autonomia de suas decisões, o que revela a inconstitucionalidade do ato normativo”;
- b) seria inerente ao princípio democrático e ao exercício da cidadania o direito “à liberdade de participação nos negócios políticos do Estado” e o pluralismo político, garantidor da diversidade dos grupos sociais na base do Estado Democrático de Direito;
- c) teriam sido criadas, sem legítima razão de direito, duas classes de cidadãos (uns com e outros sem filiação partidária) e partidos (criados há mais e há menos de cinco anos) na nova sistemática de registro, fusão e incorporação das agremiações partidárias;
- d) teria sido contrariado o princípio da liberdade de associação e a proibição de se exigir a manutenção associativa, pois “as agremiações partidárias nascem como qualquer outra pessoa jurídica e possuem natureza de associação” ;

- e) teria sido afrontado o princípio das liberdades de manifestação e de convicção política, contrariando-se a “ampla e irrestrita participação dos cidadãos no processo democrático” ;
- f) estaria sendo imposta a “quebra da paridade constitucional entre as hipóteses de criação, fusão ou incorporação”;
- g) teria havido indevida ingerência na autonomia dos partidos políticos, impedidos de decidirem livremente sobre matéria interna corporis relativa a processos de fusão ou incorporação;
- h) teriam sido alteradas cláusulas pétreas da Constituição da República relativas a direitos e garantias individuais; e
- i) teriam sido desobedecidos os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois “a medida legislativa afigura-se inadequada aos fins pretendidos, porquanto violadora de direitos constitucionais”¹⁷⁵.

Ao julgar a medida cautelar na referida ação, o Supremo Tribunal Federal sustentou entendimento de que “a liberdade na formação dos partidos há de se conformar ao respeito aos princípios democráticos, competindo à Justiça Eleitoral a conferência dos pressupostos constitucionais legitimadores desse processo, sem os quais o partido político, embora tecnicamente criado, não se legitima”. Nas palavras da Ministra Carmém Lúcia, relatora da ADI, o advento da Constituição de 1988 inaugurou uma “fase de responsabilidades próprias do cidadão na democracia”, sendo que “tal compromisso mostra-se mais claramente quando se subscreve a criação de um partido político”. A par disso, conclui a relatora que “os mecanismos de controle quantitativo de legendas assumem nova conotação: fidelização à representação para a subsistência do regime democrático”¹⁷⁶.

O fundamento utilizado no julgamento da Medida Cautelar da ADI n. 5.311 pelo Supremo Tribunal Federal para consolidar a constitucionalidade dos controles quantitativos de legendas partidárias se deu a partir da seguinte conclusão:

Formalizam-se, não raro, agremiações intituladas partidos políticos – e assim são objetivamente -, sem qualquer substrato eleitoral com consistência e efetividade, que atuam como subpartidos ou organismos de sustentação de outras pessoas partidárias, somando ou subtraindo votos para se chegar a resultados eleitorais pouco claros, ou, às vezes, até mesmo fraudadores da vontade dos eleitores.

Tais legendas habilitam-se a receber parcela do fundo partidário, disputam tempo de televisão, mas não para difundir ideias e programas. Restringem-se a atuar como nomes sob o qual atuam em deferência a outros interesses partidários, mas o que é pior e mais grave, para obter vantagens particulares,

175 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.311/DF, rel. Min. Carmém Lúcia, j. 30-09-2015.

176 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.311/DF, rel. Min. Carmém Lúcia, j. 30-09-2015.

em especial para os seus dirigentes. Ao assinarem fichas de apoio a sua criação, não poucas vezes o eleitor sequer sabe de sua condição conivente, porque não valoriza a sua assinatura cidadã com a mesma seriedade, compromisso e responsabilidade em que atua como quando assina um documento financeiro. Como se a rubrica cívica valesse menos que a rubrica financeira. Ledo engano!

Assim, com o intuito de evitar a “pulverização de partidos”, o Supremo Tribunal Federal aposta no reforço dos mecanismos de controle quantitativos de legendas, o que, no entender de Vieira traduz-se como “não-compreensão do legislador da existência de correntes ideológicas, as quais não tem por objetivo apenas a disputa eleitoral”. Segundo o autor, “nessas correntes fez-se a superação da concepção liberal, em face do entendimento do partido como um agregador da vontade coletiva social, aos moldes dos escritos gramscianos”¹⁷⁷.

Vencido no julgamento da medida cautelar em comento, o Ministro Dias Toffoli conclui no sentido de que “devemos reconhecer que, de fato, é necessário pensarmos em mecanismos que tornem mais criteriosos os processos de fusão e incorporação de partidos políticos, de modo a evitar que tais atos sejam praticados artificialmente, com o único intuito de burlar o instituto da fidelidade partidária”. Entretanto, adverte o Ministro que “tais mecanismos não podem implicar a supressão, ainda que temporária, da liberdade inserta no art. 17, caput, da Constituição, segundo o qual é 'livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos’”¹⁷⁸.

Prosseguindo, após o indeferimento da Medida Cautelar na ADI n. 5.381/DF – que ainda aguarda a análise de seu mérito – nova alteração legislativa passa a limitar, ainda mais, a criação de partidos políticos, ao contrário do que dispõe a Constituição Federal ao afirmar a plena liberdade partidária. Dessa vez, a alteração veio por conta da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, segundo a qual o art. 7º, §1º, da Lei n. 9.096/95 passa a exigir que a comprovação do apoio de eleitores não filiados a partido político se dê no período de dois anos. Assim, deve-se considerar o lapso entre o primeiro e o último apoio, pois o dispositivo legal vincula o prazo a este requisito.

Como se vê, a interpretação equivocada conferida pela Lei n. 9.096/95 ao termo caráter nacional – sendo entendido como “âmbito nacional” – deturpou, conforme sua

¹⁷⁷VIEIRA, *op. cit.*, p. 130.

¹⁷⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.311/DF, rel. Min. Carmém Lúcia, j. 30-09-2015.

conveniência, o sentido esperado do termo que se relaciona muito mais com a pauta programática do partido do que, efetivamente, com a atuação em todo o território nacional.

Ao interpretar o caráter nacional como apoio de um número mínimo de eleitores espalhados pelo território da Nação, instituiu-se, por óbvio, uma cláusula de barreira à criação dos partidos políticos. Além disso, o entendimento reiterado do Supremo Tribunal Federal, visando evitar a “pulverização” de partidos com base no controle quantitativo de legenda, evidencia a falta de reconhecimento dos partidos políticos como instituições que vão além do pleito eleitoral e disseminam ideologicamente seus programas.

3.3.1.2. Proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes

Como corolário da observância do princípio da Soberania nacional, proíbe-se o recebimento por parte dos partidos políticos de recursos financeiros oriundos de entidade ou governo estrangeiros, a fim de evitar qualquer subordinação, consequência natural do recebimento dos recursos¹⁷⁹.

Entretanto, tal proibição não significa que os partidos políticos não possam se filiar a doutrinas ideológicas internacionais, uma vez que “a existência de aproximação ideológica de Partidos nacionais com entidades ou Partidos estrangeiros, não caracteriza necessariamente qualquer tipo de subordinação”, sendo consequência lógica da “internacionalização de determinados princípios políticos, os quais, por seu alcance ou grandeza, acabam ultrapassando qualquer fronteira geográfica ou cultural”¹⁸⁰. Conforme Mezzaroba:

Esta possibilidade está assegurada pelo art. 5º, XVII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando estabelece que a liberdade de associação é plena, desde que para fins lícitos, só sendo vedada a de caráter paramilitar.

Por outro lado, o art. 5º, VI do mesmo texto constitucional, assegura ainda a plena liberdade de consciência. Desta forma, conclui-se que os Partidos Políticos brasileiros gozam de plena liberdade para se filiarem às correntes ideológicas internacionais que correspondam com os seus princípios programáticos e com as suas linhas de pensamento¹⁸¹.

179 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 415.

180 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 416.

181 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 416.

3.3.1.3. Prestação de Contas à Justiça Eleitoral

A prestação de contas à Justiça Eleitoral visa “estabelecer mecanismos que possam evitar o abuso do poder econômico nos processos eleitorais”¹⁸². Dessa forma, a partir desse requisito, ficam obrigados a prestar contas das doações financeiras recebidas e de todos os gastos realizados nos processos eleitorais.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a obrigatoriedade de prestação de contas à Justiça Eleitoral se desdobra em duas obrigações: a) prestação de contas da agremiação partidária (contas partidárias); e b) prestação de contas das campanhas eleitorais (contas de campanha)¹⁸³.

A primeira obrigação (contas partidárias) se dá no sentido de que “os partidos políticos, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, devem manter escrituração contábil, de modo que se possa conhecer a origem de suas receitas e a destinação de suas despesas” (art. 30, Lei n. 9.096/95). O partido que se abster de prestar contas – ou, ainda, aquele que tiver as contas desaprovadas total ou parcialmente – terão suspensas as novas cotas do Fundo Partidário e estarão sujeitos os responsáveis às penas da lei¹⁸⁴. Nos termos do art. 37-A da Lei nº 9.096/95, incluído pela “minirreforma eleitoral” (Lei n. 13.165/2015), “a falta de prestação de contas implicará a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeitará os responsáveis às penas da lei”. O Fundo Partidário será melhor analisado mais à frente.

Quanto à segunda obrigação, de prestação de contas das campanhas eleitorais, esta ficou profundamente alterada com a já referida Lei n. 13.165/2015. Antes de analisar o atual estágio do desdobramento infraconstitucional da prestação de contas das campanhas eleitorais, faz-se necessário explicar, superficialmente, que, no Brasil, vigora o sistema de financiamento misto das campanhas eleitorais, uma vez que se propicia as doações públicas – através do Fundo Partidário – e também de doações privadas.

182 MEZZAROBBA, *op. cit.* p. 405.

183 ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de direito eleitoral*. 8. ed. Rev. Ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2014. p. 157

184 ALMEIDA, *op. cit.*, p. 157.

Nas eleições de 2010, as doações de 19 mil pessoas jurídicas somaram R\$ 2,2 bilhões (75% do total arrecadado). Outrossim, a situação se apresenta mais temerária ao analisarmos que metade destas contribuições foi feita por apenas 70 empresas. Dentre os quinze maiores doadores, responsáveis por 32,5% de todas as contribuições empresariais, encontram-se seis construtoras (Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, OAS, Galvão Engenharia e UTC Engenharia); três grupos financeiros (Bradesco, BMG e Itaú); duas siderúrgicas (Gerdau e CSN); uma mineradora (Vale); uma indústria de alimentos (JBS); uma empresa de comunicação (Contax, empresa de *call center* controlada pelos grupos Andrade Gutierrez, através da AG Telecom; Jereissati (por meio da LF Tel) e uma indústria de bebidas (Leyroz de Caxias, do Grupo Petrópolis)¹⁸⁵.

Esse quadro, visivelmente lesivo à democracia, caracteriza evidente abuso de poder econômico, à medida em que “não se pode falar em liberdade partidária, conforme reza o caput do art. 17, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, se não houver a garantia de igualdade (caput do art. 5o, da CF) entre os Partidos”. Esclarece Mezzaroba que, “no processo eleitoral a legislação deve garantir prioritariamente o direito de igualdade de concorrência entre os partidos políticos”¹⁸⁶, e conclui:

Em um processo eleitoral, quando o Partido recebe contribuições econômicas de pessoas físicas ou jurídicas, conforme reza a lei, ainda que esse procedimento seja lícito, será que tal situação não se constitui privilégio, considerando que os demais Partidos não tiveram a mesma oportunidade? E, sob que parâmetros a Justiça Eleitoral poderá avaliar se houve ou não abuso do poder econômico por parte do Partido, se as doações tiverem cumprido todas as formalidades legais? Naturalmente que neste caso, fala-se em abuso do poder econômico, só que em abuso devidamente previsto em lei¹⁸⁷.

Com a minirreforma eleitoral (Lei n. 13.165/15), algumas mudanças substanciais ocorreram nessa dinâmica, das quais destacamos abaixo as que mais se relacionam com o tema deste estudo.

LIMITE DE GASTOS NA CAMPANHA - Na sistemática anterior à Lei n. 13.165/15,

185 MANCUSO, Wagner Pralon; FERRAZ, Alexandre Sampaio. As distorções do financiamento de campanhas. *Revista Fórum*, São Paulo, p.1-8, 25 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2012/06/25/as-distorcoes-do-financiamento-de-campanhas/>>. Acesso em: 10 jun. 2016. p. 1.

186 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 406.

187 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 406.

eram os partidos que fixavam, na convenção, os valores máximos de gastos para cada cargo eletivo, em cada eleição que concorriam, comunicando a decisão à Justiça Eleitoral no pedido de registro de candidaturas¹⁸⁸. Com o novo regramento dado pela “minirreforma eleitoral de 2015”, ao revogar expressamente o que dispunha o art. 17-A e do art. 18, §1º, da Lei nº 9.504/97 (conforme art. 15 da Lei nº 13.165/2015), a sistemática acima deixou de existir, passando o art. 18, caput, da Lei Eleitoral a ter a seguinte disposição: “os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei”¹⁸⁹.

Como se observa, a “minirreforma” concede ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para estabelecer o valor nominal limite para os gastos de campanha, em cada eleição e para cada cargo disputado, com base nos parâmetros legais.

A própria Lei nº 13.165/2015 já traz os critérios a serem considerados nas próximas eleições, até a superveniência de legislação específica:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I – para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II – para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês

188 CHAVES, Humberto; SEVERO, Gustavo. A reforma eleitoral de 2015 – breves comentários à Lei nº 13.165/2015. *Revista brasileira de direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 81-120, jul./dez. 2015. p. 90.

189 SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A reforma eleitoral de 2015 – breves comentários à Lei nº 13.165/2015. *Revista brasileira de direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 81-120, jul./dez. 2015. p. 92.

financeiros nas campanhas de cada um deles.

Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º:

I – dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição;

II – na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º;

III – atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes.

Portanto, como se vê, os limites de gastos para as próximas eleições, portanto, serão calculados a partir do maior gasto realizado na circunscrição para o respectivo cargo, na eleição anterior, isto é nas eleições de 2012 para os cargos de Prefeito e Vereador; e nas eleições de 2014 para os cargos de Presidente, Governador, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital¹⁹⁰. Conforme esclarecem Chaves e Severo:

Para os cargos de Presidente, Governador e Prefeito, observa-se o seguinte: i) se a eleição anterior à vigência da reforma eleitoral foi decidida no primeiro turno (em 2012 e 2014, conforme o caso), o limite máximo de gastos será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na eleição anterior, na respectiva circunscrição (art. 5º, inciso I, alínea “a”); Isso significa, por exemplo, que se na cidade “X”, que não teve segundo turno em 2012, o maior gasto declarado na campanha de prefeito de 2012 foi de 1 milhão de reais, o limite de gasto para a campanha de prefeito de 2016 será de 700 mil reais. ii) se, no entanto, a eleição anterior foi decidida no segundo turno, o limite de gastos do primeiro turno do novo pleito será de 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, consideradas as despesas realizadas em toda a campanha, ou seja, nos dois turnos da votação (art. 5º, inciso I, alínea “b”); iii) se, eventualmente, a nova eleição for para o segundo turno, o limite de gastos específico para ele será de 30% (trinta por cento) do limite máximo de gastos fixado para o primeiro turno (art. 5º, inciso II)¹⁹¹.

O limite de gastos para Vereadores, Deputados e Senadores não se altera em razão da existência ou não de segundo turno em eleições para cargos do Executivo. Manter-se-á sempre em 70% do maior gasto para o mesmo cargo computado na última eleição (2012 ou 2014) da respectiva circunscrição¹⁹².

190 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 92.

191 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 92.

192 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 92.

Se constada a omissão de despesas ou “camuflagem na contabilização dos gastos pode acarretar rejeição da prestação de contas de campanha, e, além disso, a aplicação da multa do art. 18-B da Lei nº 9.504/97”, além de configurar, a depender da situação concreta, prática de abuso de poder econômico ou da infração prevista no art. 30-A da Lei 9.504/97¹⁹³.

DOAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS – A mudança mais relevante no que concerne ao financiamento eleitoral se dá na impossibilidade de doações por pessoas jurídicas, ainda que de forma indireta, através dos partidos políticos, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650¹⁹⁴.

Na ocasião do julgamento, por maioria, o Plenário da Excelsa Corte acompanhou o voto do Ministro Luiz Fux, Relator, declarando a inconstitucionalidade dos arts. 24 da Lei nº 9.507/94 e 31 da Lei nº 9.096/95, no que concerne à autorização, contraditória, da doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos, respectivamente; e, também, a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput, e §1º, da Lei nº 9.507/94, e das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e §5º, todos da Lei nº 9.096/95¹⁹⁵.

A par disso, a Presidência da República acatou o entendimento do Supremo Tribunal Federal e vetou os arts. 24, inciso XII e §§2º e 3º; 24-A e 24-B, inseridos pelo art. 2º da Lei n. 13.165/15. Assim, não é mais possível a captação de recursos pelos candidatos e partidos políticos junto às empresas, sendo legítima apenas a doação de pessoas físicas, conforme já regulamentado pela Lei Eleitoral. A decisão vale para as eleições de 2016 e as seguintes¹⁹⁶.

DOAÇÃO OCULTA DE PESSOAS FÍSICAS – A Lei nº 13.165/2015 adicionou o §12 do art. 28 na Lei 9.504/97, que assim dispõe: “Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores”.

O referido dispositivo autorizava a “doação oculta”, à medida “em que os recursos de

193 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 92.

194 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 93.

195 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 94.

196 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 94.

peças físicas podem ser remetidos aos partidos políticos que, num segundo momento, fariam os repasses para os candidatos, desvinculando o repasse da origem dos recursos¹⁹⁷”.

Diante disso, a Ordem dos Advogados do Brasil propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 5.394) almejando “a suspensão da eficácia de todo o dispositivo, e sua posterior declaração de inconstitucionalidade”, sob alegação de violação aos princípios da transparência, republicano e da moralidade administrativa. Ao realizar o julgamento da Medida Cautelar na referida ADI, em 12 de novembro de 2015, o Plenário do STF, por unanimidade, deferiu a medida requerida e suspendeu a eficácia da expressão “sem individualização dos doadores” constante do artigo 28, §12, da Lei nº 9.504/97¹⁹⁸.

Dessa forma, segue o entendimento de que os partidos políticos devem, ao realizarem repasses de doações aos candidatos, especificarem a origem dos respectivos recursos.

RESPONSABILIDADE PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS – Outra alteração pela Lei n. 13.165/15 se dá na disposição do art. 28, §§1º e 2º, da Lei Eleitoral, excluindo-se a possibilidade de as prestações de contas dos candidatos serem feitas por intermédio dos comitês financeiros ou partidos políticos. Seja nas eleições majoritárias (§1º) ou nas proporcionais (§2º), a prestação de contas deve ser apresentada pelos próprios candidatos, devendo vir acompanhada, como já estabelecia o regramento anterior, dos extratos bancários referentes às contas utilizadas para movimentação dos recursos financeiros usados na campanha, bem como de relação dos cheques recebidos, indicando os valores e emitentes¹⁹⁹.

3.3.1.4. Funcionamento parlamentar de acordo com a lei

De acordo com o art. 17, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os Partidos Políticos devem ter “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”. Ainda, é através do seu funcionamento parlamentar que os Partidos políticos se fazem presente dentro da estrutura legislativa estatal, constituindo, para tanto, bancadas e lideranças parlamentares (art. 12, Lei n. 9.096/95).

¹⁹⁷ SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 94.

¹⁹⁸ SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 94.

¹⁹⁹ SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 102.

Diferentemente de quando o condicionamento da liberdade partidária ao cumprimento do caráter nacional, a Carta Magna definiu que o funcionamento parlamentar ocorreria conforme o que fixaria a legislação infraconstitucional.

Ocorre que, mais uma vez, a Constituição não definiu com exatidão o sentido do termo, o que possibilitou ao legislador ordinário se aventurar em mais uma tentativa de restringir a liberdade partidária, conforme a sua conveniência. Assim, a Lei dos Partidos Políticos de 1996 acabou por esculpir, em seu art. 13, a definição de funcionamento parlamentar, afirmando que apenas “tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”.

Os partidos políticos que não atingiam o critério de funcionamento parlamentar disposto no art. 13 da Lei n. 9.096/95, não seriam incluídos no rateio de 99% do total do Fundo Partidário (art. 41, II), não teriam direito a um programa em cadeia nacional, e outro em cadeia estadual, em cada semestre, com a duração de 20 min cada.

Em um momento inicial, ao analisar e indeferir, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.354/DF, o pedido de suspensão liminar do artigo 13 da Lei 9.096/95, que introduzia em nosso ordenamento legal nova “cláusula de desempenho”, entendeu a Excelsa Corte se tratar de “mecanismos de proteção para a própria convivência partidária, não podendo a abstração de a igualdade chegar ao ponto do estabelecimento de verdadeira balbúrdia na realização democrática do processo eleitoral”, e concluiu que a “cláusula de desempenho” não impediria a “qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral” de participar da “disputa eleitoral, em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão – o chamado ‘direito de arena’”.

Ato posterior, porém, ao efetuar o exame de mérito da ADI n. 1.354, o STF declarou por unanimidade a inconstitucionalidade do citado artigo, proclamando que “surge conflitante com a Constituição Federal a lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário”. Conclui a

Corte Suprema que as normas cuja constitucionalidade fora questionada violariam vários dispositivos da Carta Magna, incluindo os princípios do pluralismo político (art. 1o., V); da liberdade partidária (art. 17) e, ainda, viola a garantia dos partidos e blocos parlamentares de representação proporcional na constituição das Mesas e das comissões que integram na respectiva Casa, Câmara dos Deputados ou Senado Federal²⁰⁰.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal julgou as ADIs n. 4.430/DF e 4.795/DF e o MS 32.033/DF. No julgamento das duas ações diretas de inconstitucionalidade, a Corte Superior firmou o entendimento de que o princípio da liberdade de criação e transformação partidária, contido no art. 17 da CF/88, justificaria o fato do parlamentar levar para o novo partido a sua representatividade, no momento da sua criação, não da última eleição como dispunha o art. 47, §§ 2o. E 3o., da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997). O entendimento foi consolidado na Lei n. 12.875/2013, que reafirmou a preservação dos horários para propaganda eleitoral em rádio e televisão aos partidos novos²⁰¹.

As regulamentações pela legislação ordinária dos requisitos constitucionais para a criação dos partidos revelam a ignorância do legislador em relação ao papel que os partidos políticos desempenham na representação política. A liberdade partidária – que envolve a liberdade criação, conforme visto – foi objeto de uma série de restrições por parte da legislação infraconstitucional – que interpretou as disposições da Carta Magna conforme sua conveniência, não importando se grande parte de tais regulamentações caminham na contramão do reconhecimento jurídico formal dos partidos.

A interpretação equivocada do “caráter nacional” - entendido pela Lei n. 9.096/95 da mesma forma que “âmbito” – evidencia o quão pouco o compromisso programático e ideológico dos partidos políticos influem na atual realidade política brasileira: exige-se atuação em todo território nacional – comprovada mediante o apoio mínimo de um percentual de eleitores, distribuídos por estados da federação – e não um efetivo programa partidário que vise atender o bem comum da coletividade.

Quanto ao requisito constitucional da prestação de contas à Justiça Eleitoral, este tem como objetivo evitar o abuso de poder econômico por parte de candidatos e partidos. Dessa forma, o referido requisito vem ao encontro do que prega a teoria do Estado de Partidos, de

200 CAMBI, Eduardo; OLIVEIRA, Priscila Sutil de. *Crise da democracia representativa e revitalização dos partidos políticos no Brasil*. In: *Revista dos Tribunais*, v. 949, ano 103, novembro de 2014, p. 43

201 CAMBI, OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 44.

modo que tenta preservar a igualdade e a autonomia dos partidos políticos, não podendo ser considerada democrática a conjuntura que permite a doação de empresas privadas a torto e a direito, pois, por óbvio, se uma empresa doa milhares (ou milhões) de reais para o fortalecimento de uma campanha, ela está a esperar retornos específicos por parte do candidato ou partido eleitos – consubstanciados em privilégios e conchavos escusos – o que acaba por corromper a lógica da participação e representação política.

Assim, as alterações promovidas pela Lei n. 13.165/15 nesse sentido, destacadamente: a proibição de doação por pessoas jurídicas; a proibição de doações ocultas; e, também, a limitação dos gastos das campanhas eleitorais a ser realizado pelo TSE (com a adoção de critérios igualitários para todos os partidos) vão, aos poucos, tratando de nivelar, ainda que apenas economicamente, as campanhas eleitorais.

Já quanto a regulamentação pelo legislador ordinário do dispositivo constitucional que aborda o funcionamento parlamentar, esta se deu no sentido de instaurar uma cláusula de barreira, um requisito para o funcionamento parlamentar, o que fere, sobremaneira, os princípios do pluralismo e da liberdade partidárias consagrados pela Lei Magna. A referida disposição equivocada teve sua inconstitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, as tentativas do legislador em efetuar controle quantitativo das legendas vão ao encontro do que pressupõe um Estado de Partidos, uma vez que este necessita ter garantida a plena liberdade partidária, dentro de um sistema efetivamente pluralista, para a sua implementação. Conforme bem observa Mezzaroba: “pelo sistema proporcional, o critério que garante a efetiva representação é do cálculo que converte os votos obtidos pelas legendas em cadeiras. Portanto, a limitação constitucional do legislador ordinário ficaria restrita à fixação desse critério de proporcionalidade”²⁰².

Dessa forma, pode-se entender que, apesar da Constituição Federal prever a liberdade partidária, não cuidou de assegurá-la de forma absoluta. A elevação dos partidos políticos ao *status* de cláusula pétrea serviria como uma forma de preservar o alcance real da liberdade dos partidos, essencial para a implementação de um verdadeiro Estado de Partidos²⁰³.

202 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 412.

203 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 512.

3.3.2. NATUREZA JURÍDICA E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A Carta Magna de 1988, em seu art. 17, § 2º, inovou, encerrando a discussão no que diz respeito à natureza jurídica dos partidos políticos, ao dispor que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, pois “os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”. Dessa forma, a CRFB/88, regulamentada pela Lei n. 9.096/95, ao estabelecer que os Partidos Políticos teriam sua natureza jurídica definida na forma da legislação civil (art. 1º, LPP), “teve como principal objetivo garantir a autonomia política e, fundamentalmente, impedir a interferência da Justiça Eleitoral no processo de criação, organização e funcionamento dos partidos”²⁰⁴.

Quanto ao referido registro, embora ocorra no Tribunal Superior Eleitoral, tem natureza materialmente administrativa, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. Nos termos do voto do relator Min. Celso de Mello no Recurso Extraordinário n. 164458/DF, julgado em 27.04.1995:

O procedimento de registro partidário, embora formalmente instaurado perante órgão do Poder Judiciário (Tribunal Superior Eleitoral), reveste-se de natureza materialmente administrativa. Destina-se a permitir ao TSE a verificação dos requisitos constitucionais e legais que, atendidos pelo Partido Político, legitimarão a outorga de plena capacidade jurídico-eleitoral a agremiação partidária interessada. A natureza jurídico-administrativa do procedimento de registro partidário impede que este se qualifique como causa para efeito de impugnação, pela via recursal extraordinária, da decisão nele proferida.

Assim, conforme resume Pinto Ferreira:

a) os partidos políticos gozam de personalidade jurídica; b) tal personalidade é de direito privado, pois que se constituem na forma da lei civil, quando adquirem personalidade jurídica; c) após a aquisição da personalidade jurídica são obrigados ao registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral; d) o registro dos estatutos no Tribunal não lhes confere existência jurídica, mas é apenas um mecanismo de controle na adequação dos estatutos e do programa à própria Constituição²⁰⁵.

Mezzaroba bem lembra que a determinação do art. 8º da Lei nº 9.096/95 de que, para ser requerido o registro do *Partido Político* no Cartório competente, deve haver a subscrição

²⁰⁴MEZZAROBA, *op. cit.* p. 428.

²⁰⁵ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 37.

de um número de fundadores nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, é outra contradição, além da equivocada definição de caráter nacional, em relação ao texto constitucional²⁰⁶. Nas palavras do autor:

Nesse caso, o legislador ordinário novamente acabou impondo limites para a criação de Partidos, ferindo o princípio da liberdade de criação de Partidos, previsto no caput art. 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Primeiro, por ter determinado um número mínimo obrigatório de membros fundadores para ser criado um Partido e, em seguida, por exigir a comprovação de que os membros fundadores do Partido tenham domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados da Federação. Com essa fórmula, já de início o legislador ordinário buscou estabelecer regras restritivas que visassem a configurar o preceito do caráter nacional para a criação de Partidos²⁰⁷.

Nesse sentido, revela-se de vital importância o fato de os partidos políticos adquirirem personalidade jurídica de Direito Privado no Brasil, conforme disposição constitucional. Tal definição devolve o partido “à sua condição ideal de vinculação à Sociedade e não ao Estado”. A limitação realizada pelo legislador ordinário, no entanto, “retoma o controle do Estado sobre a criação dos Partidos, através das cláusulas de barreira”²⁰⁸.

3.3.2.1. *Autonomia partidária*

A Constituição Federal confere aos partidos políticos – a fim de que cumpram as funções que deles se espera – além de liberdade na sua criação, fusão, incorporação e extinção, garantias como a autonomia para definir a sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Assim, em seu art. 17, § 1o., a CF/88 assegura “aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

A autonomia dos partidos relaciona-se ao modo como eles existem, isto é, livres de interferência de qualquer órgão governamental ou entidade privada, sobretudo estrangeiros;

206MEZZAROBBA, *op. cit.* p. 428.

207MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 428.

208MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 457.

livres para estabelecer o conteúdo de seus programas, seus objetivos políticos, e em seus estatutos, definir a estrutura interna, a organização e seu funcionamento. Cuida-se, portanto, de liberdade conferida aos partidos para as decisões internas das organizações, considerando apenas a natureza privada das instituições.

Conforme Teixeira, “essa autonomia conferida aos partidos políticos implicou a supressão da competência da Justiça Eleitoral para exercer qualquer controle sobre essas agremiações”, ficando restrita à análise da satisfação dos requisitos constitucionais para o seu regular funcionamento, “em momentos como o do registro, o qual deixou de revestir-se de caráter jurisdicional para assumir natureza administrativa”²⁰⁹.

De acordo com Ribeiro, o reconhecimento da autonomia do partido é consequência da “capacidade de seus membros em sua criação, na sua organização e no poder de dirigi-lo, sem intromissões exteriores, nem estrangulamentos internos”. A partir dessa compreensão de autonomia, estariam assentados “o poder de elaborar e alterar seus próprios estatutos sempre com a participação direta dos membros que o integram, obsevando, evidentemente, as regras legais quanto ao processo e sua ulterior formalização”²¹⁰.

O entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é pacífico no sentido de respeitar a autonomia partidária, assegurando a não ingerência estatal no que diz respeito às matérias *interna corporis*, limitando-se a atentar que “a autonomia partidária não se estende a ponto de atingir a autonomia de outro partido, cabendo à lei regular as relações entre dois ou mais deles”²¹¹.

A democracia interna, embora a Constituição Federal não tenha se manifestado a seu respeito, deveria ter sido assegurada constitucionalmente. Dentro da dinâmica do Estado de Partidos, somente com uma democracia intrapartidária concreta é que se faz possível uma formação racional da vontade do Estado, à medida em que não há como existir vontade estatal sem o embate das vontades partidárias que, por sua vez, devem ser frutos de composições democráticas havidas dentro da estrutura dos partidos.

A democracia interna dos Partidos Políticos decorre da liberdade de associação de seus membros e “representa uma forma de controle dos interesses individuais de seus associados,

209 TEIXEIRA, José Elaires Marques. Democracia nos partidos políticos. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, ano II, n. 8, jul./set. 2003, p. 95.

210 RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 374.

211 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.465, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 05-03-2004.

e ao mesmo tempo uma forma de fortalecimento da autonomia e independência do próprio Partido Político”, à medida que “a vontade, o direcionamento e as decisões praticadas pela executiva são compartilhadas entre todos os filiados”²¹².

Conforme repetidamente demonstrado, a democracia interna partidária é um dos alicerces do Estado de Partidos, à medida que possibilita a construção de uma verdadeira vontade partidária, desenvolvida a partir de diálogo e mecanismos democráticos – assim chamados por garantir a participação de todos os partidários.

Segundo Ribeiro, “os partidos externamente, nas epopeias de rua, são, de uma maneira geral, democráticos pelas ideias que exprimem, nos discursos que disseminam”, porém, frequentemente, negligenciam “os processos mais elementares para seu uso interno, conservando inativada as suas engrenagens participativas, não deixando obscurecida a autoritária aversão a apreciação críticas de seus próprios membros aos desempenhos assumidos” e, dessa forma, mantém “herméticos e segregados os seus filiados dos recintos deliberativos internos”²¹³.

Nesse sentido, atenta Ribeiro que é necessário entender que a reversão desse “quadro desfavorável” não pode partir de “processos compulsórios, mas com estímulos na moldagem legal” que prevejam “a utilização de atrativos cívicos”²¹⁴ e continua:

A democratização do partido torna-se, dessa maneira, consorciada desde o seu processo genético, ficando a depender a sua institucionalização e seu funcionamento do nível de aceitação social concretamente apurada, não com implantações de base físicas, mas do elemento humano que a ele tenha consorciado as suas expectativas políticas, ao consumir a sua filiação, neles se integrando como titular de direitos e deveres comuns a todos²¹⁵.

Assim, somente com uma verdadeira estrutura democrática interna aos partidos políticos é que será possível de fato inseri-los como instrumentos elementares à formação da vontade estatal, superando, assim, a sua atual concepção como meros recursos da representação política – utilizados de forma conveniente por aqueles que detém o poder (e as próprias agremiações partidárias) para o alcance de seus próprios interesses.

212 BRAUN, Douglas. *Democracia representativa: (re) pensando os seus pressupostos através da fidelidade partidária*. 2011. 113 f. Dissertação (Mestrado) - CPGD, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. p. 70.

213 RIBEIRO, *op. cit.*, p. 374.

214 RIBEIRO, *op. cit.*, p. 374.

215 RIBEIRO, *op. cit.*, p. 375.

3.3.2.2. *Coligações partidárias*

Como visto, o art. 17, § 1o., da CF/88, teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional n. 52 de 2006, acrescentando ao dispositivo o direito que assiste ao partido político de “adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”.

Essa alteração encerra a regra da verticalização das coligações introduzida pela norma do TSE através da Resolução n. 20.993/2002, de relatoria do Ministro Fernando Neves, segundo a qual ficava vedada aos partidos políticos a realização de coligações nos Estados (nas alianças para Deputados, Senadores e Governadores) diferentes das realizadas em âmbito federal (para o cargo de presidente da república).

Explica-se que o termo “verticalização” se deve ao fato de que a instrução do Tribunal Superior Eleitoral impõe uma deliberação “de cima para baixo”, isto é, a partir do diretório nacional é que são determinados os critérios sob os quais são realizadas as coligações, cabendo aos diretórios regionais obedecer tais critérios, de acordo com o princípio do caráter nacional dos partidos.

O fundamento da regra era o requisito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos (art. 17, CF/88) em prevalência aos princípios da liberdade e autonomia partidária. Com a promulgação da EC n. 52/06, a ordem se inverte: passa a preponderar o princípio da autonomia partidária sobre o caráter nacional dos partidos. Observe-se que, nesse momento, a expressão “caráter nacional” se relaciona muito mais com a ideologia difundida pelo partido político do que qualquer espécie de critério quantitativo de definição de um partido político “nacional”. Dessa forma, o fim da verticalização das coligações – com a “vitória” da autonomia partidária – pode nos conduzir, equivocadamente, ao pensamento de que o sistema se aperfeiçoou.

Segundo Tavares, “a formação de alianças espúrias, a admissão do embate nacional entre dois partidos que, no âmbito estadual (ou até mesmo municipal, embora aqui o tema envolva outras considerações, já que essas eleições ocorrem em separado), se tornam aliados e praticamente se fundem”, concorre para o processo de transformação dos partidos “em

instrumentos de poder pelo poder, deixando de ser instrumentos democráticos legítimos”. De acordo com o autor, sem a verticalização das coligações, “valores’ constitucionalmente consagrados como a segurança, a soberania popular, a democracia, a moralidade, passam a ser desprezados em prol de uma suposta ‘autonomia’ partidária que, nesses termos, mais se aproxima de um ‘vale-tudo’, de um oportunismo político-partidário”, evidentemente contrários “aos princípios mais mezinhos da Constituição brasileira”²¹⁶.

Assim, pode-se dizer que a quebra da verticalização a partir da Emenda Constitucional n. 52/06 permite um cenário de “alianças e conchavos políticos de toda a sorte, com que o Brasil permanecerá na sombra do ideal democrático constitucionalmente estabelecido”²¹⁷.

3.3.2.3. *Fidelidade e disciplina partidárias*

Como bem observa Cureau, “as constantes trocas de legenda entre os parlamentares fora do período eleitoral são uma característica marcante do sistema partidário brasileiro”. Segundo a autora, “as migrações partidárias constituem estratégias utilizadas pelos candidatos eleitos para maximizarem seu espaço político”, e complementa que “o grande número de partidos existentes gera dificuldades para a obtenção de maiorias governamentais e faz com que o Executivo, muitas vezes, recorra a negociações para obter condições de governabilidade”, o que reforça e encoraja a migração partidária nos partidos de oposição²¹⁸.

Como já visto quando da abordagem do Estado de Partidos, a fidelidade partidária constitui requisito essencial à existência daquele modelo, uma vez que a sua observância impõe aos representantes políticos que realizem “discussões democraticamente sobre os assuntos de interesse do Estado dentro da organização partidária, com o intuito de estabelecer quais serão as diretrizes das ações políticas que serão adotadas pelo mandatário, quando da representação junto ao Estado”²¹⁹.

O instituto da fidelidade partidária pode ser entendida tanto como a obrigação dos representantes políticos eleitos de não abandonarem seus partidos - através dos quais foram

216TAVARES, *op. cit.*, p. 683.

217TAVARES, *op. cit.*, p. 684.

218 CUREAU, Sandra. Partidos políticos e eleições no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho (Org.). *Temas de direito eleitoral no século XXI*, Brasília: ESMPU, 2012. p. 237.

219 BRAUN, *op. cit.*, p. 91.

eleitos – quanto como a obrigação de respeitarem as diretrizes e programas estabelecidas de forma legítima pelas instâncias partidárias, caso contrário, a perda do mandato eletivo é a medida a ser imposta²²⁰.

Assim, difere-se de pronto fidelidade partidária de disciplina partidária, à medida que a primeira se aplica aos partidários que exerçam mandato eletivo e a segunda aos militantes partidários que não sejam representantes eleitos.

A questão da fidelidade partidária é, sem dúvida, um dos pontos mais controversos de todo o sistema político brasileiro. A principal discussão acerca do tema se dá no reconhecimento de quem é, de fato, o titular do mandato eletivo: o político (possuidor, portanto, de um direito subjetivo como candidato arrecadador dos votos que o elegeram) ou o seu partido político, não importando se aquele foi eleito graças à contribuição dos votos direcionados à legenda do partido ou, ainda, do aproveitamento de sobras partidárias.

Pode-se afirmar que a primeira menção constitucional acerca da fidelidade partidária foi inserida na Constituição de 1967 que, em seu art. 149 dispunha que os partidos políticos seriam regidos por lei com observância ao princípio da disciplina partidária. Entretanto, a fidelidade partidária foi realmente definida no nosso ordenamento jurídico a partir da Emenda Constitucional n. 1 de 1969, em seus arts. 35 e 152, com regulamentação conferida pela antiga LOPP (Lei n. 5.682/71). Vejamos o que dizia o regramento constitucional:

Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador:

[...]

V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do artigo 152.

[...]

Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

[...]

V - disciplina partidária;

[...]

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

No entanto, posteriormente, a Emenda Constitucional n. 25. de 1985 efetuou, dentre outras alterações, uma mudança na disposição do art. 152, tornando, portanto, constitucional a

220 MEZZAROBBA, *op. cit.* p. 441;

troca de partidos entre parlamentares, atitude esta deveras prejudicial ao sistema partidário e, consequentemente, a todo o sistema político. Nos termos da emenda, a redação do artigo assim restou definida:

Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

[...]

§ 2º Os eleitos por Partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos Partidos remanescentes.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a fidelidade partidária não teve seus limites, tampouco seu conteúdo, expressamente estabelecidos. A Carta Magna, contemplando o princípio da autonomia, remeteu aos estatutos dos próprios partidos a regulamentação sobre disciplina e fidelidade partidárias (art. 17, § 1º). Observe-se que a remessa da regulamentação da fidelidade e disciplina partidária aos estatutos dos partidos não é apenas um direito das organizações partidárias, sendo um dever a inserção de tais regramentos dentro da estrutura do estatuto.

Entretanto, não obstante a bela iniciativa constitucional de inclusão da fidelidade partidária aos estatutos partidários, a Carta Magna não prevê a perda do mandato em razão de ato de infidelidade partidária do representante. Tal ausência de previsão da perda de mandato por ato de infidelidade partidária na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se evidencia ao analisarmos que o art. 15 do texto constitucional – responsável por dispor acerca da cassação, suspensão e perda dos direitos políticos – não contempla a hipótese debatida. Diante da referida omissão constitucional, “pode-se deduzir que o Partido Político não poderá prever em seus estatutos a aplicação desse tipo de penalidade ao representante político infiel”²²¹.

Nesse sentido, há que se considerar que o art. 55 da Constituição Federal “enumera uma série de possibilidades que poderiam levar o Deputado ou Senador a perder o mandato legislativo; porém, em nenhuma hipótese arrolada está prevista a perda por infidelidade ao Partido”. Arremata Mezzaroba que, “em decorrência dessa omissão constitucional, o mandato está vinculado ao representante, e, portanto, o instituto da fidelidade partidária só pode ser aplicado pelos Partidos de forma limitada”²²².

²²¹MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 444.

²²²MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 444.

No mesmo sentido, Eneida Desiree Salgado afirma que a redação final da Constituição de 1988 não introduz a perda de mandato eletivo por desfiliação do partido através do qual o parlamentar foi eleito, “(...)e não porque tenha deixado isso implícito. Não. O texto anterior fazia referência a essa possibilidade. Propostas para a inclusão da hipótese em sede constitucional foram debatidas – e expressamente afastadas”²²³.

Ainda segundo a autora, a Carta Magna, assim, revela “uma escolha consciente pela exclusão da perda de mandato por infidelidade. E aponta no artigo 55 os motivos que levam à perda de mandato, estabelecendo que a decretação pela Justiça Eleitoral se dá nos casos previstos na Constituição”. O referido silêncio constitucional – e a delegação do poder regulamentador da fidelidade partidária “aos limites dos estatutos partidário – que, por certo, não podem prever a perda de mandato” – seria também uma norma, uma vez que “o silêncio da Constituição também é Constituição”²²⁴.

Entretanto, para todos os efeitos, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) tratou de disciplinar o instituto da fidelidade partidária nos seus art. 23 à 26. Vejamos o que diz o texto legal:

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

223 SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. 2010. 356 f. Tese (Doutorado) - PPGD, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. p. 185.

224 SALGADO, *op. cit.*, p. 185.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

Como visto do art. 23, o ato de infidelidade partidária ou, como disposto no texto legal, “a responsabilidade por violação dos deveres partidários”, será “apurada e punida pelo órgão competente”, respeitando as previsões estatutárias do partido, especialmente no que diz respeito às medidas disciplinares ou punições aplicadas – que devem estar tipificadas no estatuto do partido político. Ainda, há que se respeitar os princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório.

A esse respeito, André Ramos Tavares ensina:

Os atos de infidelidade partidária ou indisciplina podem redundar até na exclusão do “infrator” do partido. Para tanto, haverá de constar a hipótese do próprio estatuto partidário em questão. Isso significa, portanto, que as consequências só poderão se de âmbito interno (daí poder falar em liberdade circunscrita a esse nível). Como consequência, no caso de infidelidade partidária ou indisciplina de candidato já eleito, nunca se considerou, com a Constituição de 1988, que o parlamentar perderia o respectivo mandato. Aliás, para tanto, a hipótese haveria de constar do rol indicado no art. 15 da Constituição do Brasil, que trata da perda de direitos políticos e, mais especificamente, haveria de estar relacionada no art. 55, que elenca as hipóteses nas quais o parlamentar poderá perder seu mandato²²⁵.

Pois bem, como visto, se a Constituição Federal não prevê a perda de mandato político em seus arts. 15 e 55 – ambos os artigos com róis *numerus clausus*, diga-se, não poderiam os Partidos políticos prever tal penalidade em seus estatutos próprios, sob pena de incorrer, logicamente, em flagrante inconstitucionalidade.

O art. 24 da Lei n. 9.096/95 ocupa-se, por sua vez, de uma tentativa de fortalecer a ideia de fidelidade partidária, estabelecendo que o parlamentar deve orientar sua ação de acordo com os “princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto”.

Ainda, como visto do art. 25, o estatuto do Partido, dentre todas as sanções e medidas aplicáveis previstas no dispositivo legal, não previu a perda de mandato por infidelidade partidária, ainda que, em seu art. 26, tenha disposto, de forma pioneira, que “perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito”.

225TAVARES, *op. cit.*, p. 685.

Mezzaroba observa que “a simples medida de excluir da função ou cargo exercido na Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o representante que trocou de legenda, não pode ser configurada como punição por ato de infidelidade partidária, pois, nesse caso o parlamentar já não mais pertence ao Partido”. Ainda segundo o autor, “por se tratar de função ou cargo de representação exclusiva do Partido, caberá à organização partidária original do desertor indicar novo representante”²²⁶.

A par disso, a fidelidade partidária, por muito tempo, não possuiu aplicabilidade alguma, ficando restrita ao âmbito administrativo, interno, podendo regular apenas as relações entre filiado e partido. Tal entendimento foi acolhido e comungado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Mandado de Segurança n. 20.927-5, em abril de 1994, ocasião em que a Corte Suprema reconheceu que em nosso sistema constitucional, apesar da valorização dada à representação parlamentar federal dos Partidos, a infidelidade partidária não atinge o mandato eletivo. Esclarece o Ministro Moreira Alves, relator do referido Mandado de Segurança:

Ora, se a própria Constituição não estabelece a perda de mandato para o Deputado que, eleito pelo sistema de representação proporcional, muda de Partido e, com isso, diminui a representação paralemtar do Partido por que se elegeu (e se elegeu muitas vezes graças ao voto de legenda), quer isso dizer que, apesar de a Carta Magna dar acentuado valor à representação partidária (arts. 5º, LXX, *a*; 58, §§ 1º e 4º; 103, VIII), não quis preservá-la com a adoção da sanção jurídica da perda do mandato, para impedir a redução da representação de um Partido no Parlamento. Se quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o artigo 55.

Entretanto, em 27 de março de 2007, um novo pronunciamento altera os contornos do debate. Isto porque o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu, ao responder à Consulta nº 1.398, por maioria, o juízo de que “os partidos políticos e as coligações conservam direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou transferência de um candidato eleito por um partido para outra legenda”. Na oportunidade, o Ministro – relator César Asfor Rocha – assim assinalou:

Ora, não há dúvida nenhuma, quer no plano jurídico, quer no plano prático, que o vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único, elemento de sua identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do Partido Político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária.

Por conseguinte, parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição que

226MEZZAROB, *op. cit.*, p. 450.

o mandato político pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o dele dispor.

Tal entendimento foi ratificado em outra oportunidade, dessa vez por unanimidade, – ampliando-se, ainda, ao mandato obtido pelo sistema majoritário, na resposta que a referida Corte prestou à Consulta nº 1.407. Na oportunidade, o Ministro Ayres Britto concluiu que “uma arbitrária desfiliação partidária implica renúncia tácita do mandato, a legitimar, portanto, a reivindicação da vaga pelos partidos”.

Ficou estabelecido, portanto, que “na realidade política atual, a mudança de legenda por aqueles que obtiveram o mandato no sistema proporcional constitui, sem sombra de dúvidas, clara violação à vontade do eleitor e um falseamento do modelo de representação popular pela via da democracia de partidos”²²⁷. A esse respeito, destaca-se a lição do Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

É preciso ter em mente que a fidelidade partidária condiciona o próprio funcionamento da democracia, ao impor normas de preservação dos vínculos políticos e ideológicos entre eleitores, eleitos e partidos, tal como definidos no momento do exercício do direito fundamental do sufrágio. Trata-se, portanto, de garantia fundamental da vontade do eleitor²²⁸.

Nesse sentido, o julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604 pelo Supremo Tribunal Federal, por maioria (oito votos), se ocupou de reconhecer a existência do dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária, confirmando a orientação jurisprudencial ensaiada pelo TSE. Resumidamente, os principais fundamentos da decisão foram:

- (i) a essencialidade dos partidos políticos para a conformação do regime democrático, a ponto de existir uma denominada “democracia partidária”;
- (ii) a intermediação necessária das agremiações partidárias para candidaturas aos cargos eletivos, conforme disposto no art. 14, § 3º, V, da Constituição;
- (iii) a vinculação inerente entre mandato eletivo e partido como consequência imediata do sistema proporcional, no qual os cargos são distribuídos de acordo com o quociente eleitoral, obtido pelo partido, e não pelo candidato; e
- (iv) a infidelidade como atitude de desrespeito do candidato não apenas em face do seu partido político, mas, sobretudo, da soberania popular, sendo

227 MENDES, Gilmar Ferreira. Fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Caderno Virtual do Instituto Brasileiro de Direito Público*., Brasília, v. 4, n. 16, 2007. p. 4.

228 MENDES, *op. cit.*, p. 4.

responsável por distorcer a lógica do sistema eleitoral proporcional²²⁹.

A partir desses precedentes, coube ao Tribunal Superior Eleitoral, por determinação do Supremo Tribunal Federal, regulamentar a perda de mandato por desfiliação partidária, o que ocorreu por meio da Resolução nº 22.610/2007, de 25 de outubro de 2007. Vejamos o que dispõe o art. 1º da referida resolução:

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subsequêntes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

§ 3º - O mandatário que se desfiliou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.

Como se confere do *caput* e § 2º do artigo acima, ao partido político cabe reclamar o mandato eletivo em caso de desfiliação partidária sem justa causa. O dispositivo prevê, ainda, que o candidato eleito pode permanecer em exercício do mandato independentemente de sua desfiliação partidária, desde que tal ato seja motivado por uma das “justas causas” arroladas no § 1º.

Observe-se que a utilização de conceitos indeterminados como “mudança substancial ou desvio reiterado”, “grave discriminação pessoal”, conferem uma grande importância – e responsabilidade – ao magistrado, uma vez que é ele que, “em caráter definitivo, e à luz do caso prático, de suas circunstâncias e dos valores em jogo, dirá se o mandatário-requerido foi gravemente discriminado, se houve mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, a justificar a ruptura com a agremiação”²³⁰.

Quanto à primeira hipótese de justa causa – incorporação ou fusão do partido –, cabe esclarecer que “ocorre incorporação quando um ou vários partidos são absorvidos por outro, que lhes sucede em todos os direitos e obrigações. As agremiações incorporadas deixam de existir, subsistindo apenas a incorporadora”. Por sua vez, “a fusão é o processo pelo qual um

229 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5081/DF. Relator Min.

Roberto Barroso. j. 27.05.2015.

230 GOMES, *op. cit.*, p. 99.

ou mais partidos se unem, de maneira a formar outro, o qual sucederá os demais nos seus direitos e obrigações”. A fusão, portanto, extinguiria as agremiações anteriormente existentes que se juntaram a fim de formar a nova entidade jurídica²³¹.

Dessa forma, os representantes com mandatos vinculados à partidos que foram incorporados ou fundidos precisam se filiar a uma nova legenda. Entretanto, não são obrigados a se manter filiados à nova legenda formada pela fusão ou, tampouco, ao partido incorporador do seu, se for o caso. Isso porque, da incorporação ou fusão, “poderá ocorrer de o mandatário não se identificar com as novas siglas, preferindo trilhar outro caminho”. Com efeito, “não seria razoável impor-se a adesão às novas entidades, máxime se houver discordância quanto aos atos de incorporação ou fusão”.²³²

A segunda hipótese de justa causa prevista na Resolução n. 22.610, qual seja, a criação de novo partido, não significa que há a extinção de outros e “atende ao dinamismo próprio da vida político-social”²³³. Assim, a criação de um novo partido político pode significar a fundação e difusão de um ideário mais próximo da concepção política de um determinado cidadão que já seja partidário de outra legenda, daí a razão de ser dessa hipótese de justa causa: possibilitar ao referido partidário a possibilidade de sair da sua legenda atual – que, até o surgimento do novo partido, era a que melhor lhe representava ideologicamente – para que ele possa se filiar à nova organização partidária.

Quanto à “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral tem sido no sentido de que “a hipótese de mudança substancial do programa partidário, prevista na alínea d do art. 1º da Res.-TSE 22.610/2007, diz respeito, como a própria definição estabelece, à alteração do programa partidário, que, por definição constitucional, tem caráter nacional (CF, art. 17, I)”. Ainda, o entendimento é de que, “para a caracterização da hipótese, é necessário que se demonstre o desvio reiterado de diretriz nacional ou de postura que a legenda historicamente tenha adotado sobre tema de natureza político-social relevante”²³⁴.

O programa partidário é, sem dúvida, um dos itens mais fundamentais de um partido político, uma vez que constitui sua própria identidade externa – que lhe permite ser

231 GOMES, *op. cit.*, p. 100.

232 GOMES, *op. cit.*, p. 100.

233 GOMES, *op. cit.*, p. 100.

234 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão no Recurso Ordinário n. 263/PR. Relator Min. Henrique Neves da Silva. Publicado no DJe de 31-03-2014 p. 94-95.

reconhecido, no seu agir, por suas posições sustentadas – e, ainda, assegura-lhe uma identidade interna, uma vez que o programa partidário deve ser fruto de deliberações legítimas, desejavelmente democráticas, dentro das instâncias das organizações partidárias.

Nesse sentido, pinça-se o comentário de Karla Aranha:

Ora, se o eleitor escolhe seus representantes com base em sua ideologia partidária, haja vista estes serem filiados a um partido político com um programa partidário a ser perseguido, nada mais justo do que este filiado, ao perceber mudanças substanciais ou desvios reiterados nesse programa, possa buscar outro partido, desvinculando-se daquele que não mais representa as suas convicções, para buscar uma nova agremiação que transmita o seu ideário. Pelo menos em tese, apesar do mandato pertencer ao partido, o seu mandatário ocupa o cargo em razão da ideologia partidária, e quem deu causa a mudança foi a própria agremiação, e não o mandatário. Não poderia ser mais justa a ideia²³⁵.

Por fim, a grave discriminação pessoal deve ser entendida como uma perseguição insustentável contra um parlamentar, obstando, por exemplo, a sua concorrência a cargos eletivos dentro da estrutura partidária²³⁶.

Não obstante todo o regramento da Resolução n. 22.610/07-TSE ora apresentado, em 27 de maio de 2015 o julgamento da ADI n. 5.081 pelo Supremo Tribunal Federal teve como efeitos a limitação da perda de mandato por infidelidade partidária aos cargos obtidos pelo sistema proporcional. Nas palavras do Relator, Ministro Roberto Barroso:

As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu.

O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput)²³⁷.

Meses após o julgamento da ADI n. 5.081, como é sabido, a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) foi alterada, em setembro de 2015, pela Lei n. 13.165/2015. No que diz respeito à fidelidade partidária, dispõe o seu art. 22-A, dispositivo responsável por suprir a

235 ARANHA, Karla Neves Guimarães da Costa. A (im)precisão da justa causa para desfiliação partidária. *Revista Eleitoral TRE/RN*, Natal, v. 25, p. 47-54, 2011. p. 51.

236 GOMES, *op. cit.*, p. 101

237 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5081/DF. Relator Min. Roberto Barroso. j. 27.05.2015.

lacuna legislativa que até então era preenchida pela Resolução n. 22.610/07-TSE, fixando as hipóteses em que ocorrem a justa causa quando da desfiliação partidária. Vejamos o que dispõe o novo artigo:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Ora, primeiramente, há que se destacar que o novo texto legal não contemplou a hipótese da criação, fusão ou incorporação de partidos políticos como justa causa para a desfiliação partidária. A exclusão da referida hipótese ensejou o ajuizamento da ADI n. 5.398/DF pela Rede Sustentabilidade que, nas suas razões, sustenta que, até a edição da Lei n.º 13.165/2015, havia um regime jurídico consolidado, nos termos do art. 1º, § 1º, II, da Resolução TSE n.º 22.610/2007, o qual previa que a criação de novo partido constituía justa causa para a desfiliação partidária.

O relator da ADI n. 5.398/DF, Min. Barroso, afirma que, “ao não incluir no rol de 'justas causas' para desfiliação a 'criação de novo partido', o art. 22-A inviabiliza a imediata migração de parlamentares eleitos às agremiações recém-fundadas”. Tal disposição estabelece, portanto, obstáculos ao desenvolvimento e fortalecimento das novas agremiações²³⁸. Nesse sentido, pode-se afirmar, com tranquilidade, que a liberdade de associação, bem como, ainda, a liberdade partidária foram violadas pela disposição do novo art. 22-A.

No lugar da hipótese removida, o legislador acrescentou situação legitimadora da desfiliação consistente na “mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”,

Como se vê, a última hipótese trata da denominada “janela eleitoral”, uma exceção à regra da fidelidade partidária consubstanciada na permissão de troca de partido pelos

238 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5398/DF, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, j. 09.11.2015.

representantes eleitos tanto pelo sistema majoritário quanto pelo proporcional sete meses antes do pleito eleitoral, o que, invariavelmente, acaba por fragmentar a idéia da fidelidade.

Deve-se atentar, também, para a parte final do dispositivo que criou a janela (art. 22-A, III), especificamente a expressão “*ao término do mandato vigente*”. Como verificado, a janela somente vale para o último ano de exercício do mandato, ou seja, nas Eleições de 2016 apenas vereadores serão beneficiados. O deputado (relembrando que a norma não vale para os parlamentares cujos mandatos foram obtidos pelo pleito majoritário, excluindo-se, portanto, os Senadores) que optar pela troca de legenda no ano de 2016 terá que comprovar, para fins de desfiliação partidária por justa causa, mudança do programa partidário ou grave discriminação pessoal.

No entendimento do Ministro Roberto Barroso,

Como se vê, o Poder Legislativo criou uma “janela” para desfiliação partidária aplicável a todos os detentores de cargo eletivo – sem distinguir se migrarão para partido novo ou preexistente –, que será aberta a cada pleito durante o período de 30 dias que antecede o prazo de filiação (de 6 meses antes da eleição, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.504/1997). Tal diploma manteve, assim, a possibilidade de migração a novos partidos sem perda do cargo pelo parlamentar migrante. Contudo, o fez de forma substancialmente diversa do regime até então vigente. De um lado, estabeleceu uma limitação temporal para a mudança para o partido recém-criado, distinta daquela até então vigente. Este não poderá mais receber parlamentares detentores de mandato eletivo imediatamente após o seu registro no TSE, tendo que aguardar a abertura da “janela”, 7 meses antes das eleições seguintes. De outro, criou uma fidelidade partidária “mitigada” para os cargos proporcionais, superando a decisão do STF que instituiu a fidelidade partidária – o que poderá vir a ser questionado perante esta Corte²³⁹.

Esclarece-se que, até a presente data – 15.06.2016 - a ADI n. 5.398/DF ainda não teve seu mérito analisado pela Excelsa Corte, o que deverá ocorrer nos próximos meses.

Como visto do capítulo anterior, a fidelidade partidária é o alicerce da teoria do Estado de Partidos, fazendo-se necessária a sua aplicação com mecanismos que garantam a sua eficácia. A Constituição Federal, ao não prever a hipótese de perda do mandato por ato de infidelidade partidária acabou impossibilitando o real alcance do instituto, bem como a previsão de tal penalidade nos estatutos partidários – ainda que a Constituição remeta a eles a regulamentação de tal instituto.

239 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5398/DF, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, j. 09.11.2015.

Pode-se concluir, portanto, como afirma Mezzaroba, “a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 criou uma ilusão em torno do instituto da fidelidade partidária, devido à impossibilidade de sua regulamentação pelos estatutos partidários”. A aplicação do referido instituto pelos Partidos Políticos “se tornou impraticável, pelo simples fato de que a própria Constituição não instituiu a perda do mandato por troca de Partido ou pela ação infiel do mandatário”²⁴⁰.

Outrossim, a recente Minirreforma Eleitoral de 2016 acabou por violentar novamente a fidelidade partidária e, por conseguinte, toda a lógica do sistema partidário, uma vez que possibilitou a vulgarização da troca de legendas pelos parlamentares, sete meses antes do pleito eleitoral – a “janela eleitoral”. Assim, não apenas inexiste a exigência de fidelidade partidária para os representantes eleitos através de sistema proporcional (Presidente, Governador, Prefeito – e seus respectivos vices – além dos Senadores), como também regulamentou-se a utilização dos partidos como meros rótulos que podem ser trocados meses antes das eleições.

3.3.2.4. Recursos financeiros e acesso à mídia

Aos partidos políticos é constitucionalmente garantido (art, 17, § 3o.) o “direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.”. De acordo com o art. 38 da Lei n. 9.096/95, o fundo partidário (fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos) constitui-se de:

- I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

²⁴⁰MEZZAROB, *op. cit.*, p. 450.

Recentemente, as regras de distribuição do fundo partidário foram sensivelmente alteradas pela Lei n. 13.165/2015. De acordo com a nova Lei, fica estabelecido no art. 41-A da Lei n. 9.096/95 que, dos recursos do Fundo Partidário, 5% será distribuído em partes iguais, para todos os partidos que tenham registrado seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (art. 7º, § 2, da Lei 9.096/95).

Outrossim, devem os partidos políticos, objetivando a promoção da participação política das mulheres, investir um mínimo do valor de 5% do Fundo, de acordo com o art. 44, V, da Lei n. 9.096/95. O partido que abster-se de cumprir com o anteriormente referido deverá transferir o saldo para conta específica, sendo proibida a aplicação deste percentual para outros fins, de modo que o saldo seja utilizado no exercício subsequente sob pena de acréscimo de 12,5% do valor previsto, art. 44, V, § 5º, da mesma lei ²⁴¹.

Se assim for a vontade do partido, os recursos mencionados poderão ser acumulados, resguardados em contas bancárias específicas, com o fito de serem utilizados em futura campanhas eleitorais de candidatas, de acordo com a nova redação do art. 44, §§ 5º-A e 7º, da Lei n. 9.096/95²⁴².

Quanto ao acesso à mídia, tem-se que o relacionamento de um partido político com a mídia acontece de variadas formas: “além dos instrumentos próprios de comunicação com seus filiados, é fundamental a qualquer partido o acesso à grande mídia para levar ao conjunto da população suas propostas e ter condições de competir eleitoralmente”. Nas palavras de Lima: “os partidos políticos têm como objetivo específico alcançar o poder político através da disputa eleitoral e a mídia atribui a si mesma, como função prioritária, a permanente fiscalização do poder público²⁴³”.

Nesse sentido, há que se mencionar o julgamento da ADI n. 5.105 pelo Supremo Tribunal Federal, o qual reconheceu a inconstitucionalidade dos arts. 1º. E 2º. Da Lei n. 12.875/2003. A referida lei “impedia que o parlamentar, fundador de novo partido, levasse consigo a sua representatividade para fins de divisão do tempo de TV e rádio, bem como para fins do cálculo do fundo partidário. Segundo o STF, a proibição ia de encontro com o que prevê o texto constitucional acerca da liberdade partidária, “pois atribui, em última análise,

241 SEVERO; CHAVES. *op. cit.*, p. 95.

242 SEVERO; CHAVES. *op. cit.*, p. 95-96

243 LIMA, Venício Artur de. Os partidos políticos e a mídia. *Revista Teoria e Debate*, São Paulo, n. 86, jan./fev. 2010. Disponível em: <<http://teoriaedebate.org.br/index.php?q=colunas/midia/os-partidos-politicos-e-midia>>. Acesso em 10.06.2016. p.

um desvalor do mandato do parlamentar que migrou para um novo partido, reitrando-lhe parte da prerrogativas de sua representatividade política”²⁴⁴.

A reforma do caput e do §5º do art. 46 da Lei nº 9.504/97 resultou em alterações quanto ao universo de participantes dos debates políticos transmitidos pelas emissoras de rádio e televisão. Conforme observam Severo e Chaves:

A redação original do caput do art. 46 assegurava a participação de candidatos dos partidos com representação na Câmara dos Deputados, e facultava a dos demais, nos debates sobre as eleições majoritária ou proporcional transmitidos por emissoras de rádio e televisão.

A nova redação do dispositivo é mais restritiva, na medida em que somente garante a participação de candidatos filiados a partidos com representação superior a 9 Deputados Federais, ressalvada a participação facultativa dos demais. O §5º dispõe que “para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras, inclusive as que definam o número de participantes, que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos, no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos ou coligações com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional”²⁴⁵.

Até o momento não restou definido se a disposição do §5º somente pode ser interpretada com vistas à ampliação dos participantes nos debates – aceitando candidatos que sejam filiados a partidos que possuam menos de 9 Deputados Federais –, ou se também permite que 2/3 dos participantes do debate excluam candidatos que, teoricamente, teriam direito à participação no debate por serem filiados a partidos com mais de 9 Deputados Federais. No entanto, conforme observam Severo e Chaves: “tudo indica que o dispositivo será interpretado de modo a admitir apenas o aumento no universo de participantes nos debates, e não para excluir aqueles que teriam direito à participação a partir da regra geral fixada no caput do dispositivo”²⁴⁶.

A reforma regulamenta, ainda, a distribuição do tempo de TV por cada partido, mudando a sistemática até então vigente, “com ampla repercussão prática na formalização das coligações”²⁴⁷. A partir da nova redação dos incisos I e II do §2º do art. 47, a distribuição do tempo de televisão entre os partidos observará o seguinte:

244 BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.105/DF, Min. Rel. Luiz Fux, j. 01.10.2015.

245 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 106-107.

246 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 107.

247 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 110.

- (i) 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;
- (ii) 10% (dez por cento) distribuídos igualitariamente.

Infere-se, portanto, que a distribuição igualitária de tempo entre todos os candidatos, anteriormente 1/3 do tempo total de propaganda, foi reduzida com a Minirreforma Eleitoral de 2015 para apenas 10% do tempo de propaganda, “de modo que as legendas com maior número de parlamentares na Câmara Federal terão uma vantagem ainda maior sobre as pequenas legendas”²⁴⁸.

Outrossim, o tempo de televisão destinado às coligações majoritárias “não mais corresponderá ao somatório do número de deputados federais de todos os partidos que integram a coligação, mas apenas ao resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos coligados”. As duas mudanças, no entender de Severo e Chaves, “retiram força das pequenas legendas no processo de formação de coligações e de disputa política”²⁴⁹.

Em decorrência do reconhecimento dos partidos como pessoas jurídicas de direito privado, ganha relevância constitucional a autonomia partidária, consubstanciada na “faculdade de autoregulação de sua estrutura, organização e funcionamento”. Dessa forma, “tratando-se de questões *interna corporis*, o Partido dispõe constitucionalmente, portanto, de liberdade de atuação, inclusive para estabelecer a fidelidade e a disciplina intrapartidária”²⁵⁰.

Dentro da estrutura da autonomia dos partidos, o estabelecimento da democracia intrapartidária, embora não tenha sido feita menção alguma a ela pela Constituição Federal, é etapa necessária para que o Partido possa, enfim, participar efetivamente na formação da vontade estatal. Sem tal democracia, os partidos continuarão a ser palco de mandos e desmandos por parte de caciques que, confortavelmente a partir das cúpulas, utilizam as organizações partidárias para promoção e enriquecimento pessoal, violando a lógica da representação política e contribuindo para o descrédito que os partidos políticos possuem perante grande parte da população.

248 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 110.

249 SEVERO; CHAVES, *op. cit.*, p. 111.

250 MEZZAROBBA, *op. cit.*, p. 457.

No que diz respeito à fidelidade partidária, a ausência de previsão constitucional de perda de mandato por ato de infidelidade do parlamentar aos programas e posições partidárias deixa “aleijada” a aplicação real do instituto, à medida em que os partidos políticos não podem prever – ainda que a matéria seja remetida aos seus estatutos – a referida penalidade para seus filiados. Ainda, a recente criação da “janela eleitoral” (art. 22-A, Lei n. 9.096/95) representou verdadeiro “balde d'água fria” nas expectativas depositadas na dita “minirreforma”. O caminho a ser trilhado para a real implementação de um Estado *de* Partidos – e não um Estado *com* Partidos – passa necessariamente pelo reconhecimento constitucional da importância dos partidos políticos para o sistema democrático, e tal reconhecimento deve, invariavelmente, reforçar as bases de uma fidelidade partidária, a fim de que uma racional e democrática formação da vontade estatal possa, enfim, tomar forma na nossa realidade política atual²⁵¹.

Diante de todo o exposto, conclui-se esse capítulo com belo arremate dado por Mezzaroba, no sentido de que “o limite do constitucionalmente aceitável em uma Democracia partidária é de legislações que se atenham em reconhecer e regulamentar os princípios constitucionalmente estabelecidos no sentido de justamente facilitar o exercício deles”²⁵².

251 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 457.

252 MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 466.

CONCLUSÃO

Tivemos como objetivo principal desta monografia, tendo como referencial os fundamentos do modelo de Estado de Partidos, o de lançar um olhar sobre os preceitos partidários contidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Assim, como visto, o primeiro capítulo deste trabalho dedicou-se ao estudo da representação política e seu vínculo com a democracia, trabalhando o desenvolvimento histórico das espécies de mandato: imperativo, representativo e partidário. Com o estudo empreendido, pôde-se inferir que o mandato imperativo, modelo primário da representação que vigorou durante praticamente toda a Idade Média, consubstanciava-se na forte subordinação da ação do representante pelas vontades imediatas da comunidade representada por ele nas reuniões convocadas pelo rei, a ponto de limitar-se exclusivamente a estas vontades, sob pena de destituição do seu mandato e perda do seu prestígio ou, ainda, seus bens, a depender da hipótese.

A partir consolidação da ação desses representantes – paralelamente com o surgimento do Estado liberal –, assenta-se a doutrina da Soberania nacional, sob a qual toma forma o Parlamento e a segunda espécie de mandato analisada, o mandato representativo, que passa a substituir a anterior versão imperativa.

Pelo tipo representativo, o mandato vincula-se a uma representação virtual, à medida em que a origem do compromisso do representante, isto é, sua representatividade, não mais se encontra na circunscrição eleitoral, sendo deslocada para toda a coletividade da Nação após as eleições. Além disso, como bem analisado das palavras de Burke, o mandato representativo ainda deve contemplar a liberdade e independência do mandatário eleito – consubstanciadas na autonomia plena de vontade que possui, devendo ser imune a qualquer ingerência que possa influir no exercício da sua representação nacional e soberana. Daí, como visto, decorre a necessidade de garantir tal dinâmica de representação com a adoção de cláusulas que vedam expressamente o mandato imperativo e que, de modo efetivo, assegurem a livre e independente atuação parlamentar.

Analisou-se também que o mandato representativo perde gradativamente sua forma, ganhando contornos partidários, à medida em que os partidos se inserem no cerne da força motora da democracia, organizando e instrumentalizando as demandas de parcelas da sociedade. O mandato passa a ser, portanto, partidário, e o deputado cada vez mais passa a ser

uma figura de partido – sendo sua vontade subordinada à vontade do próprio partido.

O breve exame inicial do mandato partidário – melhor analisado em momento posterior sob a óptica do Estado de Partidos – fez necessário o estudo que orientou o segundo capítulo deste trabalho: “Partidos Políticos e Estado de Partidos”.

O segundo capítulo, como visto, tratou de definir, em um primeiro momento, o que seriam os partidos políticos. Pelas definições destacadas no estudo, percebe-se a vinculação do conceito de partido ao seu conteúdo ideológico – imprescindível à tarefa de distingui-lo de outras espécies de organização que visam a tomada de poder e gerência da coisa pública. Ato contínuo, a análise da origem dos partidos políticos permitiu concluir que tanto a sua gênese como a sua evolução estão categoricamente vinculados à extensão do sufrágio e da própria evolução da democracia. A democracia de massas transforma definitivamente a estrutura dos partidos políticos, rompendo com os fundamentos que lhe conferiam o arcaico aspecto de facção – transformando-o em agente da transformação social. Na democracia atual, os cidadãos expressam politicamente a sua vontade não como indivíduos isolados, mas sim através dos partidos políticos. Tal protagonismo rendeu discussões na constituinte de Weimar em 1919 acerca da relação entre Partido, Estado e Sociedade, das quais, como visto, surge a Teoria do Estado de Partidos.

A parte final do segundo capítulo tratou, portanto, de abordar o Estado de Partidos, cujas linhas iniciais, conforme visto, foram dadas por Kelsen ao reconhecer que não há democracia sem os partidos políticos, responsáveis pela formação de parte essencial da vontade geral. Pôde-se concluir, a partir das linhas mestras do Estado de Partidos, conferidas por Leibholz, que, no referido modelo, a formação da vontade estatal é fragmentada em dois momentos: primeiramente, forma-se a vontade partidária – dentro da estrutura democrática estabelecida dentro dos partidos políticos, que se convertem no órgão deliberativo primário, onde os partidários exercem imediatamente sua participação política; e, em um segundo momento, a vontade partidária é sustentada pelos parlamentares representantes dos partidos no seio do parlamento – ou qualquer outra assembleia deliberativa política equivalente – onde todas as vontades partidárias realizam uma composição para formar, enfim, a vontade estatal.

Conclui, assim, que, a partir dessa dinâmica da formação da vontade estatal, decorrem os pressupostos do Estado de Partidos: o mandato comissionado (partidário) – em razão do representante vincular-se à vontade do partido; a fidelidade partidária – a fim de assegurar a efetiva sustentação da vontade do partido no parlamento e demais âmbitos de atuação na

sociedade; e, por fim, a democracia intrapartidária – responsável por garantir a racional formação da vontade do Estado.

O terceiro e último capítulo cuidou, em um momento inicial, de abordar, ainda que de maneira breve, o processo de constitucionalização do partido político no Brasil, com foco nos textos constitucionais e nas legislações mais relevantes ao tema. Da análise desse processo infere-se, resumidamente, que a cultura antipartidária e as reiteradas ingerências estatais no quadro político-brasileiro acabaram por impossibilitar o alcance do potencial máximo dos partidos políticos. Daí a grande expectativa que a promulgação da Carta Magna de 1988 gerou em relação ao regramento dos partidos políticos.

Momento seguinte, o estudo enfim aporta ao regime constitucional dado ao partido político pela Constituição Federal de 1988 e o alcance efetivo de determinados institutos, destacadamente a liberdade, autonomia, democracia e fidelidade partidárias – tendo sempre como mote os fundamentos do modelo teórico do Estado de Partidos. O tópico “A liberdade partidária e a criação de partidos” rendeu exame acerca de como tal liberdade – ainda que expressamente disposta pelo texto constitucional – se restringe à medida em que é regulamentada pelo legislador ordinário, o qual estabeleceu verdadeiras cláusulas de barreira para a criação e funcionamento dos partidos políticos. Assim, do referido exame da liberdade partidária conclui-se que, ainda que a Constituição Federal tenha consagrado tal instituto, não cuidou de assegurá-la de forma absoluta: os requisitos constitucionais do *caráter nacional* e do *funcionamento parlamentar* foram alvos de interpretações legislativas restritivas que, sob a forma de cláusulas de barreira, acabam, inexoravelmente, recuando a implementação de um real Estado de Partidos no Brasil. Nesse contexto, conclui-se que faltam mecanismos constitucionais que assegurem a preservação da liberdade partidária: a elevação dos Partidos Políticos ao *status* de cláusula pétrea se apresenta de fundamental importância para a preservação do desenvolvimento da democracia – à qual se fazem imprescindíveis os partidos políticos.

Conforme visto, o reconhecimento constitucional do partido político como pessoa jurídica de direito privado é conquista de todo benéfica para as organizações partidárias, ao passo em que se encerra qualquer ingerência estatal na sua estrutura, uma vez que não mais se reconhecem os partidos como parte integrante do Estado. A desvinculação entre Estado e Partido se faz necessária para a construção de uma democracia partidária, porquanto este modelo pressupõe uma relação de plena independência e autonomia dos partidos políticos

frente ao corpo estatal.

Logo em seguida, a partir do exame das garantias constitucionais conferidas aos partidos políticos, conclui-se que a autonomia partidária foi relevante conquista dos partidos políticos, à medida que lhes foi delegada a competência para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento – sendo tal garantia constitucional talvez a única realmente respeitada pela legislação ordinária e pela hermenêutica empreendida pelo judiciário. Em decorrência da autonomia partidária, analisou-se que o estabelecimento da democracia intrapartidária – embora não tenha sido feita menção alguma a ela pela Constituição Federal – é etapa necessária para que o Partido possa, enfim, participar efetivamente na formação da vontade estatal, requisito para que seja reconhecido um Estado de Partidos. Sem tal democracia, os partidos continuarão a ser palco de mandos e desmandos por parte de caciques que, confortavelmente a partir das cúpulas do partido e sem vínculo algum com qualquer programa ou ideologia, utilizam as organizações partidárias para promoção e enriquecimento pessoal, violando a lógica da representação política e contribuindo para o descrédito que os partidos políticos possuem perante grande parte da população.

Ainda no que diz respeito à autonomia dos partidos, verifica-se que a quebra da verticalização das coligações possibilita que os partidos realizem “parcerias” que, em certos momentos, não se justificam programaticamente, tendo em vista apenas a conquista de assentos nas Casas Legislativas. Tal lógica apresenta-se deveras prejudicial para a democracia, à medida que reforça a desvinculação do conteúdo ideológico dos partidos políticos da sua ação prática, especialmente nos momentos de campanhas eleitorais, o que acaba por enfraquecer a identidade e a legitimidade das organizações partidárias.

No que diz respeito à fidelidade partidária, ao não prever perda de mandato por ato de infidelidade, a Constituição deixou “aleijada” a aplicação real do instituto, uma vez que os partidos políticos não podem prever – ainda que a matéria seja remetida aos seus estatutos – a referida penalidade para seus filiados. De forma ainda mais temerária, a criação da “janela eleitoral” pela redação do art. 22-A da Lei n. 9.096/95 representou verdadeiro “balde d’água fria” nas expectativas depositadas na dita “minirreforma”, ao passo que fortalece ainda mais a vulgarização das legendas partidárias, permitindo que os políticos troquem de partido sete meses antes de cada eleição.

De forma geral, conclui-se que a Constituição Federal de 1988 – ainda que consagre em seu texto a liberdade, autonomia e fidelidade partidárias, elementos fundamentais para o

estabelecimento de um Estado de Partidos – não reconheceu de fato os partidos políticos como instrumentos essenciais à formação da vontade do Estado. Para tanto, precisaria assegurar que os partidos políticos ficassem imunes às aventuras legislativas promovidas ao longo dos anos, que tanto prejudicam a consolidação legítima dos partidos políticos no quadro político brasileiro.

Nesse contexto, a adoção constitucional de um mandato efetivamente partidário nos moldes de um Estado de Partidos se faz necessária para garantir a realização de todo o potencial consolidador da democracia que os partidos políticos possuem na conjuntura política atual e, a partir disso, estabelecê-los como legítimos instrumentos de formação democrática da vontade coletiva.

O caminho a ser trilhado para a real implementação de uma Democracia de Partidos passará necessariamente pelo reconhecimento constitucional da importância dos partidos políticos para o sistema democrático, e tal reconhecimento deverá, invariavelmente, vir acompanhado de mecanismos que possam assegurar a liberdade e autonomia dos partidos, reforçando as bases de uma fidelidade e democracia intrapartidárias, a fim de que uma racional e democrática formação da vontade estatal possa, enfim, tomar forma na nossa realidade política atual.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de direito eleitoral*. 8. ed. Rev. Ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2014.
- ARANHA, Karla Neves Guimarães da Costa. A (im)precisão da justa causa para desfiliação partidária. *Revista Eleitoral TRE/RN*, Natal, v. 25, p. 47-54, 2011.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. Rio de Janeiro: Globo, 1975.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, org. Michelangelo Bovero; Trad. Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- BRAUN, Douglas. *Democracia representativa: (re) pensando os seus pressupostos através da fidelidade partidária*. 2011. 113 f. Dissertação (Mestrado) - CPGD, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
- BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol (1774). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a08.pdf>>. Acesso em 13 maio 2016.
- CAMBI, Eduardo; OLIVEIRA, Priscila Sutil de. Crise da democracia representativa e revitalização dos partidos políticos no Brasil. In: *Revista dos Tribunais*, v. 949, ano 103, novembro de 2014.
- CERRONI, Umberto. *Teoria do Partido Político*. Trad. Marco Aurélio Nogueira e Silvia A. Kneip. São Paulo: LECH, 1982.
- COSTA, Pietro. El problema de la representación política: una perspectiva histórica. *Anuario de La Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, n. 8, p.15-62, 2004. ISSN 1575-8427, (Exemplar dedicado a: La representación en el derecho). Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1156290>>. Acesso em: 05 jun. 2016.
- CUNHA, Sérgio Sérulo da. A nova lei de liberdade partidária. *Revista de Informação Legislativa*, n.º 114 – p. 125-132 – abr/jun/92
- CUREAU, Sandra. Partidos políticos e eleições no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho (Org.). *Temas de direito eleitoral no século XXI*, Brasília: ESMPU, 2012.
- DUARTE, Alessandra; OTÁVIO, Chico. Brasil faz 18 leis por dia, e a maioria vai para o lixo. *O Globo*. Rio de Janeiro. 18 jun. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/brasil-faz-18-leis-por-dia-a-maioria-vai-para-lixo-2873389>>. Acesso em: 10 maio 2016.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oitica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

EGAÑA, José Luis Cea. Representación política y sistema electoral. *Revista de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile. Edición especial. Set./1988. Santiago, Chile.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza, 1984.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. Madrid: Alianza, 1986.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JARDIM, Torquato. A regulamentação legal dos partidos políticos no Brasil. *Revista Paraná Eleitoral*. Curitiba: PR, n. 52, p. 39-56, mai./jun. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/275>>. Acesso em: 15 de mai. 2016.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEIBHOLZ, Gerhard. Representacion e Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Org.). Trad. Ignacio de Otto. *Teoria y Sociologia Críticas de los Partidos Políticos*. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 205-227.

LIMA, Venício Artur de. Os partidos políticos e a mídia. *Revista Teoria e Debate*, São Paulo, n. 86, jan./fev. 2010. Disponível em: <<http://teoriaedebate.org.br/index.php?q=colunas/midia/os-partidos-politicos-e-midia>>. Acesso em 10.06.2016.

MAGALHÃES, Pedro Miguel Tereso de. *A teoria da representação na Alemanha de Weimar*: Schmitt, Kelsen e Leibholz. 2011. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2011. Disponível em: <[https://run.unl.pt/bitstream/10362/7092/1/A teoria da representação na Alemanha de Weimar. Schmitt, Kelsen e Leibholz.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/7092/1/A%20teoria%20da%20representa%C3%A7%C3%A3o%20na%20Alemanha%20de%20Weimar%20Schmitt,%20Kelsen%20e%20Leibholz.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2016.

MANCUSO, Wagner Pralon; FERRAZ, Alexandre Sampaio. As distorções do financiamento de campanhas. *Revista Fórum*, São Paulo, p.1-8, 25 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2012/06/25/as-distorcoes-do-financiamento-de-campanhas/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MEIRA, Silvio. Os partidos políticos. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, abr./jun. 1975.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*.

9. ed. Rev. E atual., São Paulo: Saraiva, 2014.

MEZZAROBÀ, Orides. *Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: o impasse constitucional da democracia representativa brasileira*. 2 v. Tese (Doutorado) - CPGD, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 1996.

REIS, Fábio Alves dos. Representação política. *Revista da Sociedade da Informação*, São Paulo, v. 1, p. 4-10, 2007.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução: Lourdes Santos Machado. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1994.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. 2010. 356 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SERRA, Francesc de Carreras. Los partidos en nuestra democracia de partidos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, n. 70, p. 91-126, 2004.

SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A reforma eleitoral de 2015 – breves comentários à Lei nº 13.165/2015. *Revista brasileira de direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 81-120, jul./dez. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. Rev. E atual., São Paulo: Malheiros, 2007.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

TEIXEIRA, José Elaires Marques. Democracia nos partidos políticos. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, ano II, n. 8, p. 95 e ss. jul./set. 2003.

VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 44, p.25-45, mar-jul 1985.

VIEIRA, Ludimila Viana; WILDBERGER, Mateus. Partidos políticos: aspectos doutrinários e normativos. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 65, 2007.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária*. 2002. 193 f. Dissertação (Mestrado) - CPGD, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.